

# **Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década**

**Informe final**

**Lucas D'Avenia**

**Octubre 2013**

Este trabajo fue realizado en el marco de la convocatoria a jóvenes investigadores realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con motivo de la celebración del 50º aniversario de la publicación del *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay* de la CIDE. Los datos, el análisis, las conclusiones y las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva de su autor.

## Presentación

El presente trabajo procura ofrecer una mirada panorámica a la evolución del diseño institucional y de la gestión del sistema educativo uruguayo en el período 1963-2013. Pero también se propone esbozar un análisis de este proceso atendiendo los siguientes ejes: comprender el papel del “Informe sobre el estado de la educación - Plan de Desarrollo Educativo” de la CIDE en este tema; discutir la relación entre diseño institucional y políticas educativas; presentar el mapa de los desafíos actuales en materia de gestión y diseño institucional a la luz del trayecto histórico.

La estructura institucional puede ser analizada desde un punto de vista estrictamente jurídico-administrativo o estar integrada en el análisis histórico de la dinámica política. Nuestro abordaje se propone contribuir al segundo camino, presentando las principales tendencias en la construcción de la estatalidad en el ámbito educativo y analizando estas tendencias respecto a su papel en el juego político, tanto en la distribución de recursos de poder como en la elaboración de políticas educativas.

El factor institucional parece tener especial significación para la comprensión del cambio en las políticas educativas en Uruguay. Sin embargo, la modificación de las estructuras institucionales ha tenido un peso variable en los distintos proyectos formulados en el período. A través de la organización autonómica, el sistema educativo uruguayo ofrece especiales resistencias a la innovación. Las modificaciones implican revisar la pauta de relacionamiento entre sistema político e institucionalidad educativa, y los actores reaccionan frente a ello, lo que da cuenta de un peculiar sentido a la relación entre política y educación.

El trabajo es, centralmente, el resultado de un análisis documental y de la revisión de la literatura que se ha ocupado del período. De él se desprenden diversas interrogantes y líneas de trabajo que pueden ser desarrolladas. Conjuntamente con la reconstrucción de los grandes procesos acaecidos en el período se procuró establecer una periodización que respondiera a algunas hipótesis específicas acerca de la reconfiguración de la estructura institucional y la gestión como tópicos de la agenda de la política educativa. Por lo tanto, la periodización no necesariamente responde a cambios jurídicos o períodos de gobierno. La exposición está organizada a partir de esta periodización. Si bien hay temas y problemas que persisten en el período, no pueden ser entendidos del mismo modo a lo largo de 50 años. Nos proponemos una lectura que recupere la historicidad de las propuestas y de las transformaciones implementadas.

El texto presenta el proceso de trabajo de la CIDE analizando el contexto y algunos antecedentes directamente vinculados con las temáticas de las que nos ocupamos (1) y del abordaje realizado en el Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay - Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE a los temas de organización y administración de la educación (2).

El período que transcurre entre 1963 y 1985 es abordado conjuntamente (3), identificando tres momentos: el momento de influencia más directa de las ideas desarrollistas y la agenda de la CIDE (3.1); el momento de ascenso autoritario en democracia y la dictadura, presentando las mediaciones autoritarias al discurso

desarrollista (3.2); la transición que se produce en 1985, que en materia de institucionalidad tiene un fuerte contenido restaurador (3.3).

El siguiente período —de 1986 a 2013— también es abordado conjuntamente, buscando diferenciar el peso de la cuestión institucional y de la gestión en las propuestas de cambio para la educación en la etapa democrática post-dictadura (4). Se identificaron tres grandes momentos: el período inmediatamente posterior a la transición que se extiende hasta 1994 (4.1), el proceso de reforma educativa implementada desde 1995 (4.2), la etapa inaugurada con el Debate Educativo en 2007 y la sanción de la Ley General de Educación en 2008, en el marco de la llegada del Frente Amplio al gobierno (4.3). Por último, se propone una síntesis (5.1) y una aproximación a la agenda actual y los desafíos que presentan los temas de institucionalidad y de gestión para los próximos años (5.2).

## **1. Breve contexto y antecedentes del Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay y el Plan de Desarrollo Educativo**

El período que se inicia en 1963 encuentra antecedentes inmediatos en los últimos años de la década del 50, con el triunfo del Partido Nacional, la instalación de la crisis económica y social y la emergencia de un nuevo modelo económico. El fin del neobatllismo implicaría también transformaciones a nivel de la estructura estatal en la que se inserta la institucionalidad educativa. Nos proponemos enumerar algunos procesos que precedieron y coexistieron con el hito que significó el trabajo de la CIDE, atendiendo especialmente sus incidencias en el tema que nos ocupa.

### **1.1 Partidos y Estado en el Uruguay. El contexto político de la CIDE**

En la segunda mitad de la década del 50 se manifestó la crisis económica a través del estancamiento y la inflación. El modelo económico neobatllista perdió capacidad de respuesta a la realidad nacional e internacional y fue fuertemente cuestionado. La política de cambios múltiples dirigida desde el Estado con el objeto de beneficiar ciertos sectores de la economía como el industrial se convirtió en una compleja trama de decisiones que colocaba en actores estatales recursos importantes sobre el desempeño de la economía (Alonso y Demasi, 1986).

La historiografía ha relacionado este proceso de crisis y de diagnóstico del agotamiento de la política económica con el triunfo electoral del Partido Nacional en 1958, para el cual fue determinante la alianza del Herrerismo con el Ruralismo, tras casi un siglo de gobiernos colorados (Alonso y Demasi, 1986). En ese contexto se configuraron dos grandes alternativas con respecto al papel del Estado: una liberal y otra desarrollista. Ambas fueron críticas con la realidad que les era contemporánea, pero con orientaciones divergentes y por lo tanto instrumentos distintos. Filgueira y otros resumen estas diferencias con las fórmulas “menos Estado” o “un Estado diferente” (2003: 189).

Por un lado, la tradición liberal en materia económica, con fuerte arraigo en sectores del Partido Nacional y apoyada por los agentes económicos involucrados en los sectores agrícolas y ganaderos, promovió el abandono de los instrumentos dirigistas y

procuró someter al mercado la política monetaria.<sup>1</sup> En definitiva se trataba de reducir el papel del Estado en la dinámica económica, en sintonía con posiciones que a lo largo de la primera mitad del siglo XX se habían alzado críticamente respecto del batllismo y el neobatllismo.

Por otro lado, la tradición desarrollista concluye que al Estado corresponden intervenciones relevantes en el proceso de desarrollo nacional. Pero para ello se tornaba imperiosa la redefinición del tipo de intervenciones y, por lo tanto, las estructuras y la forma en que debían ser hechas. La CIDE cristaliza y despliega esta mirada con una fuerte apuesta a la capacidad técnica desde el sector estatal y a la necesaria planificación integrada de las políticas.

La planificación será para el desarrollismo la vía privilegiada para implementar los procesos de desarrollo económico y social. Y esta planificación será la herramienta para racionalizar las políticas públicas y el funcionamiento del conjunto de la maquinaria estatal. Para esto se vuelve imperioso contar con las estructuras adecuadas para responder racionalmente a las demandas del desarrollo, es decir, de acuerdo a objetivos claros y a través de la identificación de los instrumentos de política acordes y, muy especialmente, de manera integrada. La planificación indicativa de que abrevó la CIDE, fuertemente desarrollada en países como Francia, tiene una concepción integral de los procesos de planificación. Cada plan sectorial y la acción de cada agencia estatal deben estar en concordancia plena con objetivos generales comunes y las acciones de los restantes organismos. La tecnificación de los procesos de decisión y funcionamiento de las políticas públicas y el fortalecimiento de las capacidades de coordinación dentro del Estado serán dos señas de identidad de estas propuestas de reforma.

El gobierno del Partido Nacional dio impulso a la política económica liberal y no tenía en su tradición un fuerte relacionamiento con el pensamiento racionalista más identificado con el Partido Colorado (Garcé 2002: 33). Sin embargo, ofreció la posibilidad de que un emprendimiento de corte desarrollista como la CIDE se desplegara. Algunas explicaciones de este proceso han señalado la carencia de programas articulados y cuadros de gobierno debidamente formados para la administración del Estado dados los desempeños electorales del Partido Nacional hasta el momento (Alonso y Demasi, 1986; Garcé, 2002). Pero también resultan relevantes las posiciones del ruralismo que junto con la liberalización de la economía proponían planificación y concertación social, y la introducción del pensamiento cepalino en el Uruguay a través de actores universitarios. El desarrollismo y la planificación eran parte del clima espiritual de la época, e incluso el ministro de hacienda blanco, el liberal Eduardo Azzini, daba un valor a la planificación y a la (limitada) orientación del Estado en algunas áreas de la economía (Garcé, 2002: 48).

El desarrollismo albergaba en su interior posiciones diferentes que atravesaban el espectro ideológico, dando la idea de concertación o consenso. Confluyeron en el desarrollismo vernáculo de la CIDE procesos diferentes. Entre ellos encontramos: el desarrollo del pensamiento cepalino y los economistas uruguayos formados a su

---

<sup>1</sup> Esto se materializaría en la ley de diciembre de 1959 que estableció la "Reforma cambiaria y monetaria" al influjo de las recomendaciones que desde años antes venía haciendo el Fondo Monetario Internacional, del que Uruguay formaba parte, sin haber acudido nunca hasta 1960 a solicitar apoyo financiero.

influjo, la estrategia norteamericana hacia América Latina de la Alianza para el Progreso a través de la financiación del asesoramiento técnico de organismos internacionales (OEA, BID y CEPAL), las necesidades de programas de acción frente a la crisis.

## **1.2 Crisis y nuevas demandas hacia la institucionalidad educativa.**

La agenda desarrollista busca articular crecimiento económico y distribución, y los inscribe en procesos de transformación estructural para lograr el llamado “desarrollo económico y social”. Esta agenda pondrá, junto con diversas dimensiones estrictamente económicas, especial atención en el papel de la educación en la sociedad. No es el objeto de este texto profundizar en dichos aspectos, sin embargo resulta pertinente establecer el punto de origen para la propuesta institucional del sistema educativo elaborada por la CIDE: se trata de la adecuación de la estructura institucional y de su funcionamiento, a la adecuación que deberá hacer el sistema educativo para brindar un servicio que responda razonablemente a las necesidades del desarrollo nacional y que además lo promueva.

En mayor o menor medida la educación institucionalizada en sistemas escolares es sensible a demandas sociales, económicas y políticas. Estas demandas son mediadas por la institucionalidad educativa, sus actores y su actividad específica de trasmisión cultural. El desarrollismo viene a reactualizar la inscripción social del sistema escolar, dándole nuevos significados a sus funciones económicas. Esto se debe en parte a cambios en la realidad social y económica y en parte a la disponibilidad de ideas que introdujeron novedad en esta articulación. Resulta pertinente enumerar estas transformaciones que permitirán comprender la naturaleza de las ideas desarrollistas respecto a la educación y el tipo de preocupación por la institucionalidad y la gestión a los que se arribará en el Informe y el Plan de la CIDE.

Para comprender el programa de la CIDE es necesario atender el contexto de crisis y de emergencia de un pensamiento sistemático en torno al desarrollo. Pero para comprender sus conclusiones respecto a la estructura institucional y la administración del sistema educativo resulta necesario enumerar las características de su configuración previa en relación con la construcción del Estado uruguayo. El proceso de construcción de la estatalidad en Uruguay iniciado en el siglo XIX y desarrollado en la primera mitad del siglo XX, permitió el desempeño de funciones de diverso tipo. A la capacidad monopólica del uso legítimo de la fuerza consagrado en 1904 tras los últimos levantamientos armados del ciclo decimonónico, se le sumaron fuertes capacidades empresarias y sociales (Filgueira et al, 2003: 179). Para esto y junto con una dinámica de coparticipación entre los partidos Colorado y Nacional, que estructuraron un sistema pluralista, proliferaron diversas agencias estatales especializadas y descentralizadas con respecto al centro presidencial e inclusive respecto a los ministerios (que también se incrementaron paulatinamente en ese período). Desde la Constitución de 1917 los entes autónomos y servicios descentralizados tienen amparo constitucional y a través de diversos mecanismos permitieron el desarrollo de las capacidades específicas del Estado tanto empresariales como sociales (Filgueira et al, 2003; Lanzaro, 2004).

Los organismos de la enseñanza si bien tienen orígenes muy tempranos vinculados a las funciones más básicas del incipiente estado-nación formaron parte de estos modelos de construcción de estatalidad moderna. Hacia principios de los años '60 el panorama de organismos de enseñanza era el siguiente: Universidad de la República, cuyo proceso de fundación fue entre 1833 y 1849; Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, que se separó de la Universidad en 1877; la Universidad del Trabajo del Uruguay, creada como tal en 1942 con antecedente inmediato en la Dirección General de Enseñanza Industrial y en el siglo XIX en la Escuela Nacional de Artes y Oficios; el Consejo de Enseñanza Secundaria, creado en 1935 a partir de la Sección Secundaria y Preparatorios de la Universidad. La característica sobresaliente era la administración de cada uno de los servicios de enseñanza de manera autónoma entre sí y con respecto al Poder Ejecutivo. Cada uno de los organismos tuvo un derrotero propio en su creación y conformación que responde tanto a las transformaciones acaecidas en el campo de la educación y en la adecuación de sus respuestas a las necesidades económicas, sociales y culturales, como en las contingencias políticas que definieron los marcos regulatorios en cada momento. No se puede hablar de un sistema<sup>2</sup> propiamente dicho, sino de un agregado de instituciones responsables de tramos y modalidades distintas de la oferta educativa pública en el país.

### **1.3 La incidencia de la estructura institucional en el proceso de elaboración del Informe y el Plan**

La inscripción institucional del trabajo de la CIDE es un fiel reflejo de la conformación de la institucionalidad educativa del país hacia 1960, que describimos brevemente más arriba. Es necesario comprender algunos detalles de este proceso para revisar las diferencias con los desafíos actuales y para valorar la importancia de la mirada construida bajo el signo desarrollista en los primeros años de los '60.

La CIDE en general tuvo la particularidad de funcionar descentralizadamente, con múltiples grupos de trabajo por sector (19 según lo relevado en Garcé, 2002), bajo la coordinación de la Secretaría Técnica dirigida por Enrique Iglesias desde 1961<sup>3</sup>. Estos grupos de trabajo tuvieron diversas inscripciones institucionales en organismos públicos o funcionaron en la órbita de la propia Secretaría Técnica (Garcé, 2002: 55) con recursos humanos provenientes de organismos públicos, de la Universidad y del exterior a través de la contratación de consultores a través de los organismos internacionales involucrados en la Alianza para el Progreso<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> La noción "sistema" o "sistema educativo" para referirse al conjunto de instituciones de enseñanza tiene un uso extendido relativamente reciente. En el Informe de la CIDE está presente, quizá asociada a la preocupación por la falta de estructura sistémica, cuestión que será analizada en próximos apartados. Sin embargo en los textos legales de ordenamiento de los organismos de enseñanza recién se utiliza en la Ley 18437 de 2008.

<sup>3</sup> Esta fórmula organizativa llama la atención de actores externos, por ejemplo del consultor chileno de UNESCO entre 1963 y 1966, Rolando Sánchez Araya que la compara con la institucionalidad jerárquica de planificación estatal en su país (Entrevista marzo/2013)

<sup>4</sup> Corresponde anotar que la CIDE fue creada por decreto del Poder Ejecutivo en enero de 1960, en agosto de 1961 se firmó la Carta de Punta del Este que formalizó la Alianza para el Progreso en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, en mayo de 1961 el gobierno uruguayo había iniciado las gestiones para solicitar el apoyo de Estados Unidos y en enero de 1962 se aprueba la Carta de Entendimiento entre el gobierno de Uruguay y la Organización de Estados Americanos que oficializó el ingreso del trabajo de la CIDE en los acciones previstas en la Alianza para el Progreso (Garcé, 2002).

El grupo responsable de elaborar el diagnóstico y el plan de educación se radicó en el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social a cargo del historiador Pivel Devoto. En diciembre de 1963 arriba a Uruguay el único consultor extranjero que integró el equipo contratado a través de UNESCO, el chileno Rolando Sánchez Araya<sup>5</sup> (Sánchez, 1964b). Junto con un equipo de técnicos locales entre los que se encontraban Ricardo Zerbino, Germán Rama (que se habría incorporado a su regreso de Francia según Sánchez, 1964a), Aldo Solari y Alberto Couriel,<sup>6</sup> fue el responsable de montar la oficina técnica que realizó el trabajo de planificación del sector educación. Garcé (2002) señala el compromiso de Pivel con el proceso de la CIDE, algo que es confirmado por Rolando Sánchez (entrevista, marzo/2013). Por otra parte, pueden apreciarse variaciones de los discursos públicos de Pivel sobre educación, en los que introduce paulatinamente en el período 1963-1966 el valor de la educación como medio para procesos de desarrollo económico y social (D'Avenia y Batista, 2013). Pivel se habría ido apropiando del discurso desarrollista que primó en la Oficina Técnica y del que dan cuenta diversos trabajos de sus integrantes en el ámbito académico en el campo de la economía y la sociología (Solari, 1961; Rama, 1963; Astori y otros, 1964; Couriel, 1964). Sánchez Araya (entrevista, marzo/2013) relata que en sus primeros meses en el país, junto con Zerbino, interiorizaron a Pivel en las ventajas del planeamiento y en su relevancia, reconociendo el importante respaldo ministerial al trabajo realizado.<sup>7</sup>

Dada la institucionalidad de los consejos responsables de proveer los servicios educativos, autónomos del Poder Ejecutivo, el amparo de Pivel no era suficiente ni para construir el diagnóstico necesario ni para permear los ámbitos de decisión con las propuestas que irían surgiendo en el trabajo de planificación, ni mucho menos para instalar la lógica planificadora. Para la obtención de los datos y para transmitir las características del trabajo fue relevante un ámbito de coordinación creado con anterioridad pero escasamente desarrollado en sus capacidades: la Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza creada por decreto en abril de 1963 por el

---

<sup>5</sup> La elección del consultor se debería al conocimiento previo que Iglesias tenía de Sánchez Araya, que había sido posible por los intensos intercambios entre académicos y políticos del cono sur a través de seminarios organizados por las Universidad de la República, la de Santiago y la de Buenos Aires. Sánchez subraya la importancia de los vínculos personales a lo largo de todo su trabajo en Uruguay. Respecto a su inserción, si bien estaba "destacado" en el Ministerio, su dependencia era del representante residente de la Junta de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, Eduardo Albertal y de Ángel Monti, jefe del Grupo Asesor de Planificación (GAP) del Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL (Sánchez, 1964a) que coordinaba la acción de todos los consultores extranjeros de la CIDE contratados a través de la Alianza para el Progreso.

<sup>6</sup> Ricardo Zerbino y Alberto Couriel en 1963 tenían 25 y 28 respectivamente y egresaron de la carrera de Contador Público de la Universidad de la República conjuntamente con Danilo Astori y Juan José Santías con la elaboración de una monografía de grado sobre educación y desarrollo (Astori y otros, 1964). Germán Rama era profesor de historia egresado del Instituto de Profesores Artigas en los primeros años de la década de 1950, en 1961 realizó su primer estudio de sociología de la educación sobre el liceo 13 de Montevideo (Rama, 1963) y luego realizó estudios de sociología en la Escuela de Altos Estudios de París (Domínguez, 2011). Aldo Solari tenía formación de abogado y fue uno de los fundadores de la sociología en el Uruguay. Desarrolló su carrera el Instituto de Profesores Artigas entre 1950 y 1967 y en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, donde fue profesor agregado de sociología en 1953, catedrático de la materia en 1958 y director del Instituto de Ciencias Sociales entre 1963 y 1967 (Revista Uruguaya de Ciencia Política, 1988).

<sup>7</sup> Garcé (2002) compara el apoyo de Pivel al que ofreció Wilson al grupo encargado del sector agropecuario que del mismo modo que el de educación habría tenido una importante capacidad técnica y sus productos se habrían diferenciado por ello. En ambos casos alta capacidad técnica y liderazgo político fueron condiciones que fortalecieron los resultados.

entonces ministro Eduardo Pons Echeverry y que reunía a los cuatro consejos responsables de cada nivel y al Ministerio de Instrucción (D'Avenia y Batista, 2013).

La Oficina Técnica dependía de la Comisión Coordinadora, si bien su funcionamiento se radicó en el Ministerio de Instrucción Pública. El trabajo técnico y la redacción del plan estuvieron a cargo de la Oficina Técnica con la colaboración en mayor o menor grado de los entes correspondientes y algunos actores dentro de ellos. Esta colaboración varió en cada caso y dependió fuertemente de decisiones personales de cooperación a nivel de autoridades y de cuadros intermedios. Además, la inexistencia de oficinas de estadística en todos los organismos, las carencias de los sistemas de información y las diferencias en las formas de registro de diversos datos relevantes para la elaboración del estado de situación complejizaron la realización del Informe. El texto del plan deja en claro en su introducción que “las expresiones vertidas en este documento no traducen la opinión oficial de los entes de enseñanza que cooperaron en la realización del trabajo. El Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social comparte con la Oficina Técnica los términos del informe que ha propulsado y contribuido a elaborar y la orientación del plan de desarrollo educativo que lo complementa” (Ministerio de Instrucción Pública, 1966a: xvi).

Si bien no se pudo acceder a actas de la Comisión Coordinadora de Entes, existen algunos documentos<sup>8</sup> que dan cuenta del funcionamiento de dicho organismo. La Comisión tenía un financiamiento proveniente de cuotas igualitarias cubiertas por cada uno de los entes y por el Ministerio de Instrucción. Entre 1962 y 1965 los aportes se incrementaron significativamente, lo que da cuenta de una intensificación del trabajo y del compromiso que se buscaba tener de parte de las instituciones. Otra dimensión documentada es la planificación de ofertas de formación. En 1964 se dictó en el Museo Pedagógico un Curso Básico de Planeamiento de 204 horas de duración para directores, supervisores o docentes con dedicación exclusiva de los cuatro entes de enseñanza. Estaba integrado por materias como economía, estadística, planeamiento educativo, demografía y sociología a cargo de integrantes de la Oficina Técnica y docentes universitarios. Esto evidencia una dinámica propia de la Comisión Coordinadora que desplegaba estrategias de formación e involucramiento de actores e instituciones, en paralelo a la reunión y construcción de datos y a la elaboración del estado de situación y de las propuestas de cambio.

## **2. La cuestión institucional y la gestión en el Informe y el Plan de la CIDE**

"La cantidad y la calidad de la educación tiene, desde luego, valor en sí misma, pero al impartirse a través de un sistema institucionalizado que persigue un objetivo social, debe incorporarse funcionalmente a esa sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento [...] no adorno exterior que solo le proporciona una forma" (Ministerio de Instrucción Pública, 1966a: 175).

### **2.1 Diagnóstico**

---

<sup>8</sup> “Organización, programa de trabajo para 1966 y presupuesto de la Oficina Técnica de la Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza” y “Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza – Estado de cuenta”, en Archivo General de la Nación, colección Pivel Devoto.



El diagnóstico del Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay (Ministerio de Instrucción..., 1966a) procura establecer los principales problemas en cada uno de los niveles del sistema educativo (primaria, enseñanza media secundaria y técnica y enseñanza superior) e identifica algunos aspectos que son de orden general, comunes a todos ellos. El tema que nos ocupa es de este segundo tipo y si bien las consideraciones realizadas no son el resultado de la aplicación de técnicas específicas de recolección de información (solo se relevan exhaustivamente los organigramas de los cuatro entes) están fuertemente jerarquizadas. Los otros dos grandes temas comunes a los distintos niveles, también jerarquizados, son el gasto y los edificios, que en ambos casos sí reciben un estudio técnico exhaustivo, fruto de relevamientos y sistematizaciones de información de diverso tipo que realizó la propia Oficina Técnica que contó desde sus inicios con al menos un arquitecto además de un estadístico, un economista y docentes.

La estructura institucional y la forma de gestionarla eran vistas como condición de posibilidad para la implementación de las restantes propuestas. Sus principales debilidades, además de encontrarse en cada uno de los entes, reflejan los problemas generales que el país tenía según el Informe al carecer de orientaciones comunes y mecanismos de coordinación de las políticas que se llevan a cabo. Los actores del desarrollismo tenían una percepción que se expresaba de manera elocuente: “El Uruguay, así como no tiene una política general definida no tiene tampoco una política educativa” (Solari, 1961: 29); “...no existe, en nuestro país, sistema educativo. [...] No hay una idea central que guíe el proceso educativo. No hay absolutamente ninguna política educativa ni existe ninguna coordinación entre los distintos entes de enseñanza” (Couriel, 1964: 158).

Otra serie de problemas detectados tienen que ver con el funcionamiento interno de cada organismo en que las estructuras de decisión son excesivamente centralizadas y no hay una distribución de responsabilidades administrativas y de prestación del servicio educativo en unidades intermedias. Los consejos concentran potestades de superintendencia y un volumen importante y diverso de cuestiones cotidianas debe ser resuelto en estos ámbitos colectivos. Las debilidades de la administración de personal reciben un tratamiento específico, ya que los entes presentaban severos problemas para cubrir adecuadamente sus necesidades.

La conformación de los consejos era sumamente diversa y esto también es objeto de reparos en el Informe.<sup>9</sup> Este panorama variopinto, debido en buena medida a los diversos momentos y orígenes de cada ente anotados anteriormente, generaba importantes diferencias entre los consejos y constituía una dificultad más a la hora de provocar dinámicas de cooperación entre ellos y con otros ámbitos como el Poder Ejecutivo.

---

<sup>9</sup> En Primaria los consejeros eran designados por el Poder Ejecutivo (tres del partido mayoritario y dos de la minoría); en Secundaria tres eran elegidos por el cuerpo docente, tres por los otros tres entes de enseñanza y el Poder Ejecutivo elegía un presidente a propuesta de los primeros seis consejeros (el Ministro de Instrucción y el Rector de la Universidad podían integrar el Consejo con voz y sin voto); en la UTU el consejo estaba previsto de diez miembros elegidos de la siguiente manera: dos por el Poder Ejecutivo que también elegía al director general, uno por la Universidad, uno por Primaria, uno por la Comisión Nacional de Bellas Artes, uno por la Cámara de Industrias, uno por la Federación y la Asociación Rural conjuntamente, uno por la Comisión Nacional de Fomento Rural y dos por el profesorado.

Y a esta realidad se le agregaba la condición autonómica característica del sistema educativo uruguayo. "El rasgo común característico de estos entes docentes es la amplia autonomía con que desenvuelven en todos los planos, sus actividades para el cumplimiento de los cometidos atribuidos, autonomía que han adquirido y reforzado en el correr del siglo XX y que de interpretarse rígidamente y con estrecha visión puede llegar a desdibujar completamente la unidad del proceso educativo. Deben concretarse fórmulas que posibiliten una coordinación efectiva de los entes docentes entre sí y de estos con el Gobierno, para la ejecución de una política educación fundada en objetivos comunes adecuados a los propósitos y metas que persigan los planes de mediano y largo plazo que se proyectan a fin de lograr una política global de desarrollo económico y social" (Ministerio de Instrucción Pública, 1966b: 15).

El diagnóstico de la CIDE para nuestro tema concluye:

- a. "Inexistencia de mecanismos de planificación u oficinas de programación, con funciones de asesoramiento permanente, que estudien y prevean el crecimiento global y las necesidades de los servicios de acuerdo a un plan previamente detallado que coordine la gestión de los organismos y de estos con el Poder Central.
- b. La legislación que organiza el sistema desde el punto de vista institucional requiere una actualización que permita estructurar los servicios en forma armónica, regulando sobre principios comunes la integración de los Consejos Directivos y una distribución de competencias precisas entre las autoridades.
- c. La legislación que da forma a la organización administrativa de cada ente docente, salvo el caso de la Universidad de la República, necesita una revisión general que posibilite una ágil descentralización de funciones en los ámbitos internos de cada servicio.
- d. Falta de reglamentos generales que describan la organización y funcionamiento de los organismos y sus reparticiones, donde se especifiquen detalladamente responsabilidades y deberes de los funcionarios en todos los niveles de actividad.
- e. Ausencia de un sistema uniforme de información y procesamiento de datos estadísticos en lo que a educación respecta.
- f. Fallas en el sistema de administración de personal que perjudica la eficacia de los servicios prestados.
- g. Las técnicas presupuestarias no son aprovechadas en la extensión necesaria para tornarlas en mecanismos de administración que posibiliten reorganizar racionalmente los servicios, realizando una verdadera programación para el logro de objetivos determinados concretamente.
- h. Los sistemas de supervisión y control no funcionan con la debida eficacia, ni se aplican suficientemente en todos los niveles.
- i. Tramitación administrativa lenta por el exceso de centralización jerárquica que hace muy pesado el sistema, por el recargo de tareas de las autoridades con potestad de decisión" (Ministerio de Instrucción Pública, 1966b: 19-20).

## **2.2 Propuestas**

El gasto junto con la estructura institucional y la capacidad de administración son las grandes condicionantes reconocidas para la implementación del plan y sus medidas

específicas. Así como el gasto debía acompañar el crecimiento propuesto para el servicio educativo y hacerlo eficientemente, sería necesaria la implementación de una nueva estructura que “corrija distorsiones del desarrollo espontáneo” basada en principios de programación y coordinación.

Hay dos grandes coordenadas en las que se basa la propuesta de rediseño institucional: la necesidad de coordinación que posibilite la planificación y la adecuación de los organismos prestadores de servicios educativos a la propuesta de niveles y trayectorias realizada en el Plan. A esto se le suma una propuesta específica formulada como anteproyecto que procura dar respuesta a un problema crucial: la formación de docentes. Por lo tanto, analizaremos tres grandes propuestas de innovación institucional de diferente alcance: la creación del Consejo Superior de Educación, la creación de un Consejo Nacional de Enseñanza Media y la creación de una Facultad de Educación. Por último, registraremos las recomendaciones en materia de gestión y administración.

### **2.2.1 Consejo Superior de Educación**

La necesidad de unidad de acción de los organismos responsables de los servicios de enseñanza en tanto sistema, con coherencia, racionalidad, previsibilidad y diversificación funcional son las grandes directrices de la propuesta de coordinación. Dadas las formas que había adoptado el carácter autonómico de los consejos con respecto del Poder Ejecutivo, pero también y fundamentalmente entre sí, la coordinación se vuelve un valor crucial a perseguir desde el punto de vista de la planificación. La solución propuesta por el Plan presenta algunas peculiaridades: se propone crear el Consejo Superior de Educación, pero se conservan las autonomías de cada ente. El Consejo Superior de Educación sería un ámbito de coordinación entre los organismos de enseñanza (Consejos de Enseñanza Primaria y Enseñanza Media, Universidad de la República) y de estos con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Instrucción Pública. Estaría integrado por un miembro de cada una de estas instituciones en paridad y sería presidido por el ministro que, por otra parte, no tendría atribuciones excepcionales.

Se lo concibe claramente como un espacio de coordinación entre agencias estatales que mantendrían grados de autonomía y responsabilidad específica sobre tramos del sistema. El texto evidenciaría una fuerte confianza en las posibilidades de coordinación, al tiempo que se articula sobre ciertas formas de la tradición autonómica de los entes de enseñanza. El modelo para el Consejo Superior es la Comisión Coordinadora de Entes. Como ya señalamos, si bien el trabajo de planificación de la CIDE se había inscripto en la Comisión Coordinadora, este no había sido un ámbito especialmente fructífero en materia de coordinación y de producción. Las fortalezas institucionales radicarón en las amplias capacidades técnicas de la Oficina Técnica en materia de planificación, capacidad de articulación al interior de cada consejo y respaldo político del ministro Pivel Devoto. Pese a esta realidad el documento propone una línea de continuidad que, a su vez, ofrece un nuevo espacio de incidencia al Ministerio de Instrucción Pública con escasas competencias directas hasta el momento.

Las atribuciones previstas para el Consejo Superior dan cuenta de la condición que describimos: realizar estudios a través de oficina de planeamiento educativo para promover coordinación y formular planes y programas; coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones para procurar correlación entre sucesivas etapas; coordinar a los organismos docentes con los culturales; formular líneas generales de política educacional; emitir opinión obligatoriamente sobre los recursos necesarios y su distribución para cumplir con los objetivos trazados. Coordinación interinstitucional en la integración del Consejo Superior y capacidad técnica en la Oficina Técnica son las dos piezas que posibilitarían la conducción sistémica de la educación a través de la planificación.

### **2.2.2 Consejo Nacional de Enseñanza Media**

Un núcleo importante del Plan de la CIDE es la propuesta de una nueva estructura de niveles, y por lo tanto de trayectorias posibles y deseables de los individuos en el sistema. Además de proponer una extensión de tres años en la obligatoriedad luego de primaria (que requeriría sanción legal), se propone una estructura “más racional” para las trayectorias en el nivel medio. La enseñanza media pasa a ser considerada como un tramo específico que debe ofrecer luego del ciclo básico la alternativa técnica y de formación general preuniversitaria. Grosso modo se busca convertir a la enseñanza técnica en una alternativa real a la enseñanza secundaria, que ofreciera formación de calidad en su materia, que estimulara las formaciones vinculadas a los sectores agrarios e industriales y desestimulara las formaciones no profesionales y del sector servicios. Con esto se procura acompañar la tendencia de masificación de la enseñanza media a través de secundaria, avanzar en la calificación de los recursos humanos que se insertarían en el mercado de trabajo, pero impactando en la distribución de preferencias a favor de aquellas vinculadas a las demandas de los sectores que impulsarían el desarrollo: la nueva producción agropecuaria e industrial cada vez más tecnificadas.

Para proveer los servicios educativos del nivel medio se escoge por la alternativa de reunir en un único organismo a la Universidad del Trabajo y la Enseñanza Secundaria. Primó una mirada racionalista que privilegió la funcionalidad del diseño institucional de acuerdo a las necesidades a las que debe responder. La creación de un Consejo Nacional de Enseñanza Media era la solución al horizonte establecido para el nivel: concebir a la enseñanza media como un trayecto unificado, con valoración social, calidad y posibilidades de continuidad vertical equivalentes y con una oferta diversificada que respondiera a las demandas económicas y sociales, sin descuidar las preferencias individuales que debían ser adecuadamente acompañadas y estimuladas para no sesgarlas. Luego, las culturas institucionales, los intereses de cada uno de los actores involucrados, las historias disímiles de ambos organismos y otros aspectos de esta naturaleza no fueron elementos antepuestos al criterio rector de planificar de acuerdo a las necesidades del servicio de que se trata. El diseño institucional en esta perspectiva es dependiente de la funcionalidad que debe tener el sistema educativo con las demandas sociales. La construcción de institucionalidad respondería a la búsqueda de la mejor solución para responder eficazmente a los problemas del servicio.

### **2.2.3 Facultad de Educación**

Como anteproyecto específico, se formula una conversión institucional que diera respuesta a los requerimientos de calificación e incremento del número de los docentes, especialmente para la enseñanza media. El Plan propone la creación de una Facultad de Educación en base al Instituto de Profesores Artigas, dependiente de Enseñanza Secundaria y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad. Ambas instituciones presentaban a juicio de los planificadores importantes debilidades respecto a sus capacidades de formación profesional: en el IPA el ingreso era extremadamente limitado y por lo tanto el egreso también lo era, al tiempo que la FHC no tuvo entre sus objetivos la formación profesional y el egreso era ínfimo de 30 egresados en 20 años.

El anteproyecto se propone responder al 40% de la demanda creciente de profesores de ciclo básico y materias generales de la enseñanza técnica. Las necesidades de incorporación de docentes ascenderían a 4200 en el período 1966-1974 de acuerdo a la aplicación de los planes propuestos, que generalizarían el ciclo básico y mejorarían el rendimiento interno del sistema.

Además de cubrir los requerimientos de cantidad de docentes por el incremento sistemático de los niveles de escolarización fruto de la planificación que intervendría sobre las tendencias existentes, hay objetivos relativos a la mejora de la calificación. Se procuraba modificar una estructura en la que solo 11,6% de los docentes de secundaria eran egresados del Instituto de Profesores Artigas. Junto con los egresados universitarios y los maestros egresados de Institutos Normales llegaban a la mitad de los docentes en el país, y se reconocían importantes inequidades geográficas y sociales. Otros aspectos que organizan el proyecto son la necesidad de desarrollar la investigación pedagógica y la formación en otras especialidades, como estadística educativa, administración y otras. Sin embargo, esta solución conviviría con la incorporación de profesionales universitarios a la tarea docente, aspecto que no representaba una amenaza central a la programación establecida. Esto lleva a pensar que la necesidad y especificidad de la formación pedagógica de los docentes no fue determinante.

El anteproyecto reconoce también la necesidad del desarrollo de investigación de acuerdo a los objetivos de creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de 1945, pero está centrado en la formación de profesionales docentes. En tal sentido se prevé mantener en paralelo la formación de profesores y de licenciados pero bajo departamentos unificados. Se contemplaba la implementación de un centro de enseñanza media experimental para prácticas e introducción de propuestas novedosas.

#### **2.2.4 Administración**

Otro conjunto de medidas están dirigidas a la mejora del funcionamiento interno de los organismos de enseñanza en base a algunas consideraciones acerca de su funcionamiento deficitario. No se trata de un estudio exhaustivo de la estructura organizacional interna, de los procesos burocráticos y de la organización de los recursos humanos, aunque sí puede encontrarse un organigrama de cada uno.

Se propone unificar las estructuras administrativas de los consejos, su integración y su funcionamiento, excluyendo a la Universidad regulada por la Ley Orgánica de 1958,

cuyos problemas no eran asimilables a los de los demás consejos. Se recomienda la estructuración interna de acuerdo a tres grandes funciones: de administración general (secretaría, contabilidad, personal); técnico-pedagógica (elaboración de estudios, investigación, formulación de planes y programas, materiales y experimentación); educacional (funcionamiento, organización y supervisión del servicio educativo). Se propone facilitar la resolución de procedimientos administrativos en estas estructuras que deberían coordinarse en un consejo técnico presidido por el director general.

Respecto a la integración de los consejos se recomienda la utilización de criterios similares entre sí y generalizar la participación de docentes. La elección de consejeros debería representar las distintas funciones docentes de acuerdo a cada consejo, para lograr reflejar en las decisiones la diversidad de actores involucrados y las distintas actividades que desarrollan: dirección, inspección, docencia en Institutos Normales o el IPA, en escuelas técnicas o liceos, otros. No se ofrece una fórmula, pero se jerarquiza la relevancia de la participación docente y de la representación de las diversas actividades.

Para esto sería necesaria una modificación legal que regulara de manera uniforme a cada organismo, de acuerdo a principios comunes de política educativa y atendiendo las recomendaciones efectuadas en el Plan. La idea rectora es que la política educativa debería ser adaptada a las particularidades de cada nivel. Tanto la ley como la coordinación velarían por la unidad, mientras que la mejora de cada uno de los organismos garantizaría la adecuada implementación de la política según una complementariedad funcional.

### **3. Interpretaciones y reinterpretaciones. Desarrollismo, autoritarismo y restauración (1963-1985)**

En nuestro abordaje el período 1963-1985 representa un ciclo que parte del diagnóstico desarrollista y algunos atisbos de puesta en práctica, atraviesa el proceso de ascenso y consolidación autoritaria y culmina con la transición democrática en marcha en 1985. La reunión de tan variadas fases procura evidenciar algunas continuidades que trascendieron el quiebre institucional dictatorial, así como la incidencia del contexto político en la interpretación de los preceptos desarrollistas. Procuraremos demostrar que el fuerte rediseño institucional de 1973 se presenta como tributario del desarrollismo, al tiempo que forma parte de la reconfiguración de las relaciones políticas en un contexto autoritario; pero también nos interesará presentar el carácter restaurador del diseño institucional de la transición democrática concertada.

#### **3.1 1963-1967. La influencia desarrollista**

Existe una discusión respecto a la incidencia del trabajo de planificación de la CIDE y por lo tanto una valoración de ese proceso. Para algunos la no aplicación *in totum* del conjunto de planes sectoriales no implicó un fracaso completo de la empresa planificadora, aunque medidos con los parámetros del propio paradigma de la planificación indicativa, los planes eran un todo orgánico, integrado y coherente. Garcé (2002) ha presentado esta discusión, argumentando a favor del reconocimiento de una

serie de incidencias de diverso carácter.<sup>10</sup> Para el sector educación Garcé (2002: 100) destaca las regulaciones específicas dispuestas en la ley 13.318 (de ordenamiento financiero) de 1964 y las transformaciones institucionales dispuestas en la ley 14.101 de 1973.

Mencionamos dos iniciativas de la ley de 1964: el plan de construcciones escolares y las disposiciones relativas a la enseñanza técnica. Se dispone un plan de construcciones escolares con un Fondo específico en base a emisión de deuda a través del “Empréstito patriótico 12%. Plan de Construcciones Escolares Bicentenario de Artigas”, que sería ejecutado por una Comisión Especial integrada por el Ministerio de Hacienda, de Obras Públicas, de Instrucción Pública y del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria. Los planes estarían a cargo de las oficinas técnicas del Consejo (Ley 13.318, capítulo XIV).

Con respecto a la enseñanza técnica se dispone la obligatoriedad de asistir a cursos de educación básica destinados a las industrias manufactureras y agropecuaria, el comercio y las artes aplicadas, para todos aquellos menores de 18 años que, habiendo terminado la enseñanza primaria no asistan a secundaria, no hayan completado tres años de secundaria u obtenido certificados de enseñanza técnica. Se crea el “salario social de aprendizaje” para hacer frente a los costos directos de la obligatoriedad dispuesta y se crea una Comisión de Fomento del Aprendizaje integrada por los Ministerios de Industrias y Trabajo, de Instrucción Pública, la UTU y representantes de trabajadores y empresarios de la industria agraria y la industria manufacturera para establecer formas de incorporación de los trabajadores a los cursos técnicos y regular las situaciones de los trabajadores menores de edad. Para estos gastos y otros derivados de construcción, reparación y equipamiento de centros educativos de la UTU se crea un Fondo específico con una partida del presupuesto nacional. También se prevé que el Consejo Directivo de la UTU regule el régimen de dedicación exclusiva de los cargos docentes (Ley 13.318, capítulo XIII).

Se trata de propuestas concretas incluidas en el Plan de la CIDE que estarían actuando sobre aspectos medulares: condición edilicia y jerarquización de la enseñanza técnica directamente vinculada con el trabajo y la capacitación de la mano de obra. Sin embargo, las modificaciones institucionales estarán incluidas en la ley de enseñanza aprobada en enero de 1973. Ya en la década del 70 el discurso desarrollista era mediado por variantes autoritarias, tal como analizaremos en la siguiente sección.

La reforma constitucional de 1966 (Constitución de 1967) incluyó en sus nuevas formulaciones diversos aspectos contenidos en la propuesta desarrollista. Los aspectos de reforma administrativa incluidos en los documentos de la CIDE tuvieron fuerte repercusión en el texto constitucional: reorganización de los ministerios y

---

<sup>10</sup> El diagnóstico de crisis estructural permeó en diversas capas de la sociedad, la agenda de la política económica recibió impactos, las capacidades de investigación en algunos sectores fueron incrementadas (emblemático es el caso de la demografía y los estudios económicos), el discurso de actores sociales también fue influenciado (incluso el Congreso del Pueblo), así como las propuestas programáticas de los partidos (especialmente en algunas fracciones del PN y el PC, pero también en la fundación del FA). Garcé compara las adopciones de medidas contenidas en el plan por sector y por año para el período 1963-1973 y analiza el peso de la dinámica política en la incorporación de la agenda desarrollista, la incidencia de los cálculos estratégicos de los actores partidarios en el marco de las competencias electorales.

fortalecimiento de la unidad del gobierno, institucionalización de la CIDE a través de la creación de la OPP, creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil, del Banco de Previsión Social y del Banco Central, establecimiento de la presupuestación por programas, creación de oficinas de programación en los ministerios, entre otras (Garcé 2002: 101). Esta reforma de corte desarrollista “buscaba crear las condiciones institucionales que le permitieran al Estado desempeñar el papel de promotor y orientador del desarrollo económico y social” (Filgueira y otros, 2003: 196). Para la educación mantuvo la autonomía de los consejos e incluyó la coordinación que sería resuelta por la ley. Las escasas disposiciones constitucionales en materia de los organismos de educación se conservaron pero se introdujo la coordinación, cuestión jerarquizada por parte del desarrollismo.

En lo que refiere a la estructura del Estado en general, resulta interesante la combinación de innovaciones institucionales en la década de 60 —en las que el desarrollismo cristalizado en la CIDE habría tenido fuerte incidencia—, con la tendencia general de reformulación de las funciones del aparato estatal y su repliegue. El inicio del segundo ciclo de “amortiguado repliegue” (Filgueira y otros, 2003) del Estado uruguayo se inicia con algunas transformaciones, también en materia educativa.

Para cerrar las referencias a propuestas directamente relacionadas con la agenda desarrollista debe mencionarse el proceso de discusión interno en la Universidad de la República y que encuentra en el “Plan de reestructuración de la Universidad” presentado por el rector Óscar Maggiolo en 1967 un punto alto. En la Universidad convivieron los impulsos probablemente más fuertes al discurso desarrollista de la mano del decano Israel Wonsewer, del economista Luis Faroppa y del propio Iglesias (Garcé, 2002; Sánchez Araya, entrevista), al tiempo que se desarrollaban fuertes resistencias por ejemplo de parte de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, duramente críticos con la integración del país a la Alianza para el Progreso en un contexto de configuración de las propuestas socialistas de transformación revolucionaria de la sociedad. Sin embargo, Maggiolo logra articular una mirada severamente crítica con el trabajo de la CIDE, específicamente en lo que respecta a educación superior,<sup>11</sup> pero altamente optimista respecto de las capacidades de la planificación como medio de conducir procesos de transformación institucional. Refleja una particular mirada de la cuestión del desarrollo en la que la variable central era la capacidad del país, especialmente de la Universidad, de fortalecer la producción de conocimiento científico. Duramente crítico con la Universidad profesionalista y desarticulada en facultades independientes entre sí, centrará su programa en la creación de ámbitos que privilegien la investigación científica de calidad, inserta en las redes internacionales de formación de posgrados. En esta perspectiva se inserta su propuesta de Facultad de Educación, proponiendo, además de la mejora de la formación de recursos humanos para el sistema, el desarrollo de la investigación en ciencias de la educación, campo en el que es acuciante la producción de conocimiento local para encontrar las soluciones necesarias a los problemas del país (Plan de Reestructuración de la Universidad de la República de Óscar Maggiolo, 1968).

---

<sup>11</sup> Se identificaron dos intervenciones en prensa al respecto: “Universidad y CIDE: una tesis colonialista del desarrollo” en el semanario *Marcha* (28 de enero de 1966) y “Grandes virtudes y grandes defectos” en la *Gaceta de la Universidad* (nº 38, abril de 1966).



### **3.2 1968-1984. Ascenso autoritario y quiebre institucional**

Los últimos años de la década del 60 y los primeros años de la década siguiente estuvieron signados por el ascenso autoritario y la tramitación violenta de los conflictos políticos y sociales. La educación fue un escenario privilegiado de esta conflictividad. Hacia 1968 los jóvenes a través del movimiento estudiantil y de diversas organizaciones de izquierda y otras manifestaciones culturales se convierten en un actor político de primer orden (Markarian, 2012). Romano (2010) ha analizado las particularidades del proceso autoritario en el sistema educativo y ha presentado una periodización específica que tiene a 1970 y 1975 como los momentos clave de ruptura institucional con las intervenciones de los organismos de la educación por parte del Poder Ejecutivo. Se trata de un hecho previo al golpe de 1973 y uno posterior que muestran un devenir específico del autoritarismo en el ámbito educativo. La autonomía es puesta en entredicho y se inicia una escalada de disputas por el control político de los organismos de conducción de la enseñanza desde el Poder Ejecutivo, como parte de una estrategia de combate a la llamada “subversión”.

Tras la intervención, en 1971 la designación de autoridades en los consejos de Enseñanza Secundaria y UTU se salda con la sanción de la ley 13.971 que designa a los consejos interinos y que al mismo tiempo legisla la existencia de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza de acuerdo a lo establecido en la Constitución (antes había funcionado gracias a decretos del Poder Ejecutivo). Se trata de un ámbito en que el Ministerio de Instrucción Pública, los consejos de Primaria, Secundaria y UTU y la Universidad confluían con fines de coordinación del sistema. La preocupación planificadora por la coordinación encuentra aquí una articulación con una política de intervención del Poder Ejecutivo sobre la enseñanza que se profundizará en 1973.

La ley 14.101 es quizá el principal hito en materia jurídica en el período que aborda este trabajo por las novedades que introduce y por las características de sus efectos en el tiempo en materia de arquitectura institucional. El contexto autoritario incidiría fuertemente en las características sobresalientes de la ley con respecto al discurso desarrollista: habrá una incorporación de ciertos aspectos del desarrollismo pero fuertemente mediados por el programa autoritario que se despliega en la nueva coyuntura.

La ley incorpora la retórica desarrollista en diversos pasajes del articulado, pero en un marco regulativo que presenta un nuevo programa, con nuevas fuentes y finalidades. Hay una presencia muy fuerte del intento disciplinador y regulador de las conductas de todos los actores del sistema. Este ha sido el aspecto más destacado, en lo que Romano (2010) define como modificación de la noción de autoridad, basada en el miedo, la sospecha y la arbitrariedad (Romano, 2010: 112). La ley es un mojón relevante en el proceso autoritario que en el plano político encuentra su máxima expresión con el golpe de estado de junio de 1973.

Sin embargo, los temas de autoridad, orden y regulación de los comportamientos conviven con nuevos conceptos que no estaban presentes en las anteriores legislaciones de las tres ramas involucradas. Los conceptos “desarrollo nacional”, “coordinación” y “política educativa” se utilizan en la ley, así como otros más específicos como la necesidad de “programas de compensación y complementación,

en ambientes familiares socialmente deficitarios” (art. 11). El discurso desarrollista definitivamente habría permeado, aunque la “solución” institucional de la nueva ley se distanció de las propuestas de la CIDE. La principal innovación, que a primera vista encuentra continuidad con el Plan de la CIDE, es la creación del Consejo Nacional de Educación (CONAE), responsable de regir, coordinar y administrar la enseñanza primaria, normal, secundaria e industrial (artículo 7). Tendría un carácter autónomo del Poder Ejecutivo, aunque este designaría a los integrantes del consejo directivo. Del CONAE dependerían tres consejos de tres miembros para administrar las ramas tradicionales de la enseñanza.

Son al menos tres las grandes diferencias de la ley de 1973 con la propuesta de la CIDE: no se crea el Consejo Nacional de Enseñanza Media y se mantiene la administración separada de la enseñanza técnica y la enseñanza secundaria; no se crea un ámbito de coordinación, sino que se unifica en un ente autónomo a las tres ramas, creando un ámbito común del cual dependen administrativamente; las designaciones de las autoridades pasan a ser hechas en su totalidad por el Poder Ejecutivo y se limita la participación docente. Este último aspecto fue fuertemente criticado junto con el carácter represivo y no garantista de la ley.

En el número 67 de *Cuadernos de Marcha*, de noviembre de 1972, se hicieron presentes diversas voces críticas. Carlos Martínez Moreno, por ejemplo, acusa de falta de garantías al ejercicio arbitrario del poder. Julio Castro embate contra la designación política de las jerarquías de la educación, evidenciando el carácter que revestía la noción de autonomía para una importante tradición en el campo educativo:

“Y es así cómo respaldado en la legitimidad que le otorga el mentado acuerdo nacional, el gobierno se apresta a echar por tierra un siglo de lucha y una honrosa tradición. La enseñanza, que como función social, como deber colectivo, como técnica científica; ha conquistado un nivel de jerarquía que la pone por encima de los cambiantes vaivenes de la política, resulta ahora, precisamente en el centenario de la Reforma Vareliana y en el centenario del nacimiento de Carlos Vaz Ferreira, amenazada y avasallada por el intento cesarista”.

[...] Los gobernantes de turno o de circunstancia, se convierten, por consiguiente, en los únicos y legítimos educadores” (Castro en *Marcha* nº 67, 1972: 8).

La actividad política partidaria y el gobierno con respecto de la educación habían sido entendidos de una manera excluyente por una tradición pedagógica de peso en el país. La autonomía, presente en diversos organismos del Estado, cobraba un valor de principio en la arena educativa. Castro expresa la fuerte reacción a la tendencia a acercar el gobierno de la educación al gobierno nacional y a los actores partidarios, en un contexto de “camino democrático a la dictadura” en que las formas democráticas de representación política se fueron deteriorando con la escalada autoritaria (Rico, 2005). La desconfianza hacia el sistema político y la falta de garantías desde el Estado permeaba en el escepticismo de los actores docentes, en muchos casos identificados con la izquierda.

El informe en minoría de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados integrada con la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, además de estos argumentos es expresamente crítico con la aplicación del criterio de coordinación. Según la voz minoritaria la coordinación habilita

la concentración del poder en el CONAE y se fortalecen las capacidades de represión de la acción individual y colectiva de los docentes y estudiantes. También discute la causalidad de la autonomía respecto a la crisis de la educación, identificando a la asfixia financiera por parte del Poder Ejecutivo como la variable central (Informe de la Comisión de la Cámara de Diputados, 1972: 41-51). Solo a modo ilustrativo, este tipo de argumentación evidencia la centralidad del carácter autónomo de la educación y las formas de acción política del gobierno sobre ella.

Para el tema objeto de este trabajo corresponde indicar el bajo perfil que tuvo el período propiamente dictatorial. Las formas de intervención de las distintas reparticiones estatales por parte del régimen cívico-militar con funcionarios militares y civiles fue una tónica general en todo el Estado. Los primeros años de la dictadura estuvieron fuertemente caracterizados por la persecución a docentes y estudiantes, desarrollando una política sistemática de persecución y destitución de funcionarios.<sup>12</sup> La intervención de 1975 se produce en el momento de giro de la dictadura en que el régimen cobra un carácter fundacional y ya no solo represivo (Marchesi, 2009). El Coronel Soto será designado vicerrector del CONAE y será el responsable de formular el programa pedagógico del régimen decididamente conservador (Romano, 2010). El carácter fundacional de esta etapa tendrá fuertes connotaciones pedagógicas en el intento de refundar la “nacionalidad oriental” y la condición de “uruguayo”. El embate conservador operó en materia de institucionalidad a través de la intervención y la sanción de regulaciones férreas a la actividad educativa en todas sus dimensiones.<sup>13</sup>

### **1985. Transición democrática y concertación restauradora**

En 1985 la transición democrática posibilita la reinstalación de un gobierno electo y en muchos aspectos es un momento de restauración. La dictadura cívico-militar ha sido muchas veces presentada como el paréntesis autoritario en la historia democrática del país, o el momento de suspensión de las cualidades civilizatorias de la sociedad uruguaya. Ya son muchos los intentos por problematizar las periodizaciones que se ciñen estrictamente al golpe de estado de junio de 1973 y a la asunción del gobierno electo en marzo de 1985.<sup>14</sup> A nivel legislativo, uno de los primeros aspectos en que se procura restituir la legalidad democrática, y con carácter de emergencia, es en educación. La ley 15.739 refleja el carácter concertado de la transición democrática, despeja del ordenamiento jurídico las controversiales disposiciones de regulación de la actividad gremial y busca garantizar las libertades civiles y de enseñanza, sin embargo, no introduce variaciones significativas en materia institucional. La creación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) presidido por el director nacional de Educación Pública, del que dependen “consejos desconcentrados” para cada una de las ramas —primaria, secundaria y enseñanza técnica—, no reviste novedad respecto del CONAE de la ley

---

<sup>12</sup> Los datos de destituciones no parecen ser exhaustivos, sin embargo, Marchesi (2009: 333) refiere que las destituciones habrían alcanzado al 20% de los docentes de primaria y 30% en secundaria.

<sup>13</sup> Romano (2010) presenta un estudio pormenorizado de las distintas etapas en materia de regulación interna para el caso de secundaria.

<sup>14</sup> Para nuestro tema es interesante tanto la periodización de las dos fases del Estado en el Uruguay que realizan Filgueira y otros (2003) en que la dictadura queda incluida en una fase que se extiende desde 1959, como la periodización de Romano (2010), que con otros criterios descentra la atención de 1973 para analizar el autoritarismo en la educación.

14.101. Se reiteran casi textualmente varias de las atribuciones de los organismos,<sup>15</sup> se reiteran las características de la Comisión Coordinadora de la Educación, aunque se cambian algunos nombres (CONAE por CODICEN de la ANEP, rector por director nacional de Educación Pública).

De la discusión parlamentaria se desprende el amplio consenso de la norma previo a su tratamiento por el Parlamento. El miembro informante de la Cámara de Senadores, Alberto Zumarán, indica que el único agregado realizado al Proyecto del Poder Ejecutivo fueron disposiciones respecto de la libertad de cátedra. Las voces críticas en el Senado reivindican, desde sectores conservadores de los partidos Nacional y Colorado, la falta de referencia a los aspectos disciplinarios y de combate al proselitismo (senadores Pedro Cersósimo y Dardo Ortiz), y a los “valores supremos” de la “familia, la nacionalidad y la patria” que refieren a la “comunidad de valores” para los que la enseñanza debe formar (senador Luis Alberto Lacalle). Se trata de reivindicaciones de los aspectos menos liberales de la norma de 1973, pero las respuestas, que atraviesan el espectro ideológico del sistema político, resaltarían el carácter consensuado del proyecto originado en la Concertación Nacional Programática (Zumarán), armónico entre partidos y con rigurosidad técnica (Aguirre) y que buscaba la pacificación (Martínez Moreno).

La ley 15.739 también preveía la creación de las Asambleas docentes a nivel de “Institutos, Liceos y Escuelas” y a nivel nacional por cada consejo desconcentrado, con “derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general” (Ley 15.739, artículo 19). Esta medida entra dentro del conjunto de iniciativas tendientes a restaurar derechos, garantías y libertades, pero también supone la construcción de mecanismos institucionales de intervención del cuerpo docente en las decisiones de política educativa, al menos con la posibilidad de emitir opinión. Mancebo (1998) identifica a la sanción de la ley, la institucionalización de las Asamblea Técnico Docentes y la restitución de los funcionarios destituidos como los hitos del proceso de “reinstitutionalización democrática”.

Hacia 1985 la cuestión institucional del sistema educativo habría salido de la agenda política. Primaron los criterios pacificadores y restauradores de libertades, procedimientos y garantías. La ley no innova en materia de diseño institucional pero tampoco lo hace en las grandes orientaciones de la política educativa. Tales habrían sido los costos de la concertación y la restauración. En el siguiente apartado, junto a los intentos de definir e implementar transformaciones en materia institucional y de gestión en el período posterior a la transición, mencionaremos algunas características del momento inmediatamente posterior a la aprobación de la ley de emergencia de 1985.

#### **4. Las formas del cambio en democracia. De “la reforma” a los efectos de la Ley General de Educación (1986-2013)**

---

<sup>15</sup> Una novedad relativamente secundaria es la mención expresa a la evaluación entre los cometidos de la Comisión Coordinadora (Ley 15.739, artículo 24), aspecto que cobra interés si se nota la relevancia que ha ido tomando esta función en las últimas décadas, tanto técnica como políticamente.

El período que transcurre entre 1986 y 2013 presenta también variadas tendencias, propuestas de cambio y transformaciones. Nos proponemos presentar el período a través de los grandes hitos en la implementación de política educativa, analizando el papel y la centralidad variable del rediseño institucional y de los temas relativos a la gestión. La hipótesis sobre la que trabajamos es que la institucionalidad cobró un peso diferente en las formas de entender el cambio en educación en el período. Para ello reconocemos tres grandes momentos que, si bien no resultan estrictamente homogéneos internamente, reflejan algunas tendencias generales respecto del peso de la transformación institucional en la transformación educativa.

#### **4.1 1986-1994. Institucionalidad, gestión y reforma en la agenda**

Existe un primer período de diez años en el que se llevaron adelante iniciativas específicas y en el que se profundizó en la elaboración de diagnósticos sobre diversos aspectos de la realidad del sistema educativo. Si bien se llamó “reforma educativa” a la aplicada a partir de 1995, la cuestión de la reforma y transformación del sistema educativo estuvieron en la agenda política y la discusión pública. Puede reconocerse la influencia de la agenda desarrollista del Informe de la CIDE en estas iniciativas, ya sea por las fortalezas propias del trabajo realizado más de 20 años antes o por la escasa movilidad de la política educativa en el período, pero actores, problemas y propuestas se repiten. Este proceso transcurre en el contexto de la transición democrática y de varios impulsos de reforma del Estado de signo neoliberal, aunque amortiguadamente con respecto a la región (Filgueira y otros 2003). Para la implementación de un programa de reforma sistemático y abarcador habrá que esperar al proceso iniciado en 1995. Sin embargo, para encontrar innovaciones significativas en materia institucional habrá que esperar recién a 2008 con la sanción de la ley que sustituiría a la ley de emergencia.

Pivel Devoto fue el primer director nacional de Educación y presidente del CODICEN de la ANEP en la transición y Aldo Solari el subdirector nacional. Por su parte, Germán Rama ocupó el cargo de Pivel en 1995, ambas gestiones en períodos colorados con Julio María Sanguinetti en la Presidencia de la República, que había sido un actor central tanto de la reforma constitucional de 1966 como en la elaboración de la ley 14.101 que se aprobó siendo él Ministro de Educación y Cultura. Si bien el concepto de “reforma” se identificaría con la gestión de Germán Rama, ya en 1986 se hablaba de “reforma educativa” y los intentos de introducir cambios que mejoraran los niveles de repetición, desvinculación y calidad de los aprendizajes fueron variados. Nos detendremos en algunos hitos referidos a la enseñanza media que ejemplifican la agenda del período en materia de cambio institucional.

##### **4.1.1 La estrategia del cambio curricular para enseñanza media**

Un ejemplo de continuidad con la agenda de la década del 60 es la búsqueda de alternativa al funcionamiento de la enseñanza media. Estas alternativas no incluirán soluciones legislativas hasta 2008, sin embargo, se producirán innovaciones en materia curricular. De todos modos, algunas realidades estaban sufriendo cambios. Solamente a modo indicativo señalamos que la matrícula de Enseñanza Secundaria pasó de 186.000 a 226.000 entre 1985 y 1994, y que entre 1990 y 1994 se

construyeron 48 liceos, 37 de los cuales fueron instalados en el interior (Mancebo, 1998).

La transformación curricular es la estrategia privilegiada en 1986 y en 1996 para producir cambios en la enseñanza media. En 1986 se crea el Ciclo Básico Único, que abarcaba los primeros tres años de la enseñanza media tanto secundaria como técnica. Era ofrecido por el Consejo de Educación Secundaria (CES) y por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y fue el reflejo de uno de los primeros esfuerzos por producir transformaciones en la oferta educativa en el período post-dictatorial. Además de unificar la oferta curricular del ciclo básico, incluía actividades optativas y preveía tiempos de compensación y recuperación para “intensificar” los procesos de aprendizaje en las situaciones en que esto se requiriera (Consejo de Educación Secundaria, 2008).

La aplicación del plan 86 implicó resistencias en el cuerpo docente y dificultades de implementación por las debilidades locativas (Consejo de Educación Secundaria, 2008: 169), y se criticaron los criterios de evaluación y pasaje de grado que establecían inicialmente excesiva flexibilidad (Mancebo, 1998). También se inauguraron una serie de consejos desconcentrados —en este caso Secundaria— y el CODICEN, producto casi natural de la arquitectura institucional elegida, en la que un organismo autónomo pasa a depender de un organismo centralizador en el que no se tiene representación ni incidencia. El senador Germán Araújo en oportunidad de discutir la ley 16.115 que reformaría la ley de 1985 rechazará el procedimiento utilizado por el CODICEN en la aplicación de esta reforma curricular sin el debido diálogo con el Consejo de Secundaria, catalogando de “autonomía tecnocrática” o “tecnocracia autoritaria” a la forma de proceder del máximo organismo de la ANEP. Los límites de las competencias entre el CODICEN y los consejos desconcentrados y la iniciativa en las diferentes reformas será un aspecto característico del período, hasta la actualidad. Si bien el CODICEN tiene un conjunto importante de prerrogativas, se generaron conflictos cuando los respectivos consejos no fueron parte de decisiones significativas que tendrían que implementar. El “sistema dual” (Mancebo, 1998) entre el ente autónomo prestador del servicio educativo —ANEP— y el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Educación y Cultura presenta, además, dualidades al interior de la ANEP entre el órgano máximo y cada uno de los órganos con competencias específicas en cada rama de la enseñanza.

La distribución de recursos institucionales condiciona los procesos de decisión, posibilita capacidades de veto a iniciativas y regula las mediaciones en la implementación de políticas. Esta es una dimensión relevante de la incidencia de las instituciones en la política educativa que queda de manifiesto en las tensas relaciones que sucesivamente se dan entre el CODICEN y los consejos. Respecto a la gestión, es una dimensión que no formó parte de la agenda en esta etapa. Mancebo (1998) señala críticamente que la reinstitucionalización no estuvo acompañada de un proceso de modernización administrativa y que las transformaciones en la enseñanza media no estuvieron acompañadas de una mirada sistémica, que modificara las estructuras y orientara articuladamente las diferentes políticas.

#### **4.1.2 Autonomía vs poder político**

El significante “reforma”, que no era nuevo en el campo de la educación,<sup>16</sup> estuvo presente antes de la llamada “reforma educativa” o “reforma Rama”. Incluso asociado a la modificación legal general que reestructurara y redefiniera un horizonte de adecuación de un sistema educativo que se diagnosticaba en crisis, que conjuntamente con la necesidad de incrementos presupuestales configuraban una cierta expectativa de cambio. Esto no implica el consenso o acuerdo generalizado respecto a qué se entendía por reforma, cuáles eran los cambios a introducir, o algo anterior, cuáles eran los problemas y sus causas. Este “estado de ánimo” está presente en el tratamiento legislativo de un proyecto que modificaba la ley 15.739, durante mayo y junio de 1990, una vez asumido el segundo gobierno democrático. La ley de 1985 tuvo un carácter restaurador del ordenamiento institucional, pero fue considerada por los actores con carácter provisorio a tal punto que la forma de designación de las autoridades fue prevista por única vez para la primera elección en el marco de la transición. Por lo tanto, el nuevo gobierno de mayoría nacionalista requirió de una modificación legal de este mecanismo. El proyecto aprobado en 1990 con la ley 16.115 establece las siguientes modificaciones: tres de los cinco integrantes del CODICEN deberían haber tenido diez años de experiencia docente contemplando que uno de los integrantes haya ejercido la docencia en primaria, secundaria y enseñanza técnica, o en los respectivos institutos de formación docente; los consejos desconcentrados serían integrados por tres miembros, designados por el CODICEN, dos de los cuales deberían tener experiencia docente durante por lo menos diez años en la rama correspondiente.

Con estas disposiciones se confirmaba la designación del órgano jerárquico de la ANEP por parte del sistema político a través del Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros con venia de una mayoría especial de tres quintos del Senado, al tiempo que se establecían requisitos de “especialización”. Se trataba de una fórmula intermedia entre la elección directa por parte del cuerpo docente y la dirección directa del sistema político a través de sus organismos representativamente integrados. Esto evidencia la vigencia de la tradición de desconcentración del poder y de especialización de los entes autónomos a lo largo del sistema político. Los argumentos centrales en la discusión parlamentaria no fueron la reivindicación del gobierno de la educación por parte del sistema político, aunque se formularon críticas a los mecanismos de designación directa entre los docentes. Por ejemplo, el miembro informante en la Cámara de Senadores de la mayoría herrerista-colorada, Enrique Cadenas Boix, señaló los riesgos de la elección directa: politización de la enseñanza, omnipotencia de los consejos que no tendrían mecanismos de rendición de cuentas. A favor de la designación política reivindicó la legitimidad de la representación política de los padres, en quienes recae la representación del alumno, que debiera ser el centro del proceso educativo. Pero al momento de analizar la vigencia o no del “principio de especialización”, por el que correspondería reservar ciertas prerrogativas a un sector específico, en este caso docente, se detiene en un pormenorizado análisis del que concluye que la especialización es necesaria, pero de manera limitada, ya que habría aspectos que no refieren al conocimiento profesional y a la experiencia, sino que remiten al interés general. En su argumentación el criterio de utilidad de la educación lo habilita a centrar el proceso en el alumno y a considerar muy especialmente la

---

<sup>16</sup> Ver Romano (2010) en el que “reforma” es abordado desde el análisis político del discurso para el período 1955-1977.

adecuación del proceso educativo, fines y contenidos al conocimiento general de la sociedad y no al saber profesional docente. Sin embargo, a este último le adjudica prioridad en la definición de los medios de la enseñanza y, por lo tanto, un lugar (limitado) en la conducción institucional. No se encuentra el grado de rechazo a la participación docente en la dirección de los consejos, por el contrario, se considera una buena medida su incorporación, no ya como cuerpo elector, sino como requisito para ser designados por el Poder Ejecutivo en el caso del CODICEN o por el propio CODICEN en el caso de los consejos desconcentrados (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 330, 27 de junio de 1990).

La posición minoritaria sostenida por el Frente Amplio, el Nuevo Espacio y el Movimiento Nacional de Rocha presentó reparos al proyecto, reivindicó la elección de las autoridades por parte de los docentes de cada organismo y estableció puntos de comparación con la organización de la ley 14.101 y el debate suscitado entonces. En las argumentaciones se encuentran referencias a los aportes de la especialidad, las particularidades de la enseñanza con respecto a los demás entes industriales o comerciales, la importancia de la duración de las políticas educativas que no deberían estar sometidas a los ciclos electorales y sus eventuales rotaciones partidarias, pero también hay argumentaciones históricas que recuperan la experiencia de la ley de 1935 para enseñanza Secundaria y proyectos diversos de las décadas del 50, 60 y 70).

El debate parlamentario en la Cámara de Senadores reflejó entonces tres grandes cuestiones: a) la designación de las autoridades de los consejos de enseñanza era materia de controversia entre partidos y fracciones, reflejando posiciones divergentes en torno a la autonomía, la especialización, la relación entre política y educación, o entre política y cultura, y la naturaleza del gobierno, la representación y la legitimidad de las políticas educativas; b) existía una convicción generalizada de la necesidad de una ley general que abordara el conjunto de la enseñanza y construyera condiciones de cambio en el sistema educativo;<sup>17</sup> c) varios parlamentarios manifestaron su confianza en que esto fuera inminente.<sup>18</sup>

#### **4.1.3 La gestión en los diagnósticos**

Durante el segundo período de gobierno (1990-1995) fue determinante el avance en materia de diagnósticos gracias a un acuerdo entre la ANEP y la Oficina de CEPAL en Montevideo.<sup>19</sup> Esto permitió la construcción del discurso reformista del siguiente quinquenio, el conocimiento de diversas realidades del sistema educativo de forma pormenorizada y la formación de cuadros técnicos y de dirección para liderar la reforma. Para De Armas y Garcé (2004) este hecho es determinante de las características que adoptaría la reforma. Podríamos afirmar que, una vez más, como

---

<sup>17</sup> Al respecto el senador Carlos Cassina expresa el 27/06/1990: "Todos reconocemos la necesidad de realizar en el país una profunda reforma de la enseñanza, que alcance a la política educativa que el Uruguay como país debe trazarse, a efectos de pensar, debatir y decidir el gran tema que es para qué educa el país y cómo educa" (Senado, nº 29, tomo 330: 116).

<sup>18</sup> Tanto Pablo Millor como Carlos Julio Pereyra coinciden en la inminencia del tratamiento parlamentario de un proyecto de ley general de enseñanza, pese a estar a favor y en contra del proyecto respectivamente específico sobre designación de las autoridades. Entre otros, Pereyra y Germán Araújo recalcarían lo positivo de que el proyecto en discusión tuviera carácter provisorio dada la inminencia de la discusión de la ley general.

<sup>19</sup> Producto de este trabajo son los documentos CEPAL 1990, 1992 y 1994.



en los tempranos 60, “los diagnósticos pusieron de manifiesto, con toda la inmensa capacidad persuasiva del lenguaje científico, la existencia de graves problemas de calidad y equidad en el sistema educativo y enfatizaron la urgencia de emprender transformaciones” (De Armas y Garcé, 2004: 78).

En este período en que la necesidad de reforma estuvo en la agenda, en materia de gestión no se implementaron estrategias de reorganización institucional significativas. Las discusiones de carácter político acerca de la estructura institucional reflejaron la tensión autonomía vs control partidario, pero son escasas las intervenciones que centran en la dimensión institucional los desafíos de las políticas educativas. Sin embargo, este fue uno de los tópicos abordados en los diagnósticos previos a la reforma educativa iniciada en 1995 fruto de la cooperación entre la ANEP y la Oficina de CEPAL en Montevideo desde 1989. Ravela y Mancebo (1995) sistematizan diagnósticos, relevan iniciativas de cambio y realizan una serie de propuestas para la transformación del modelo organizacional de secundaria, bajo la hipótesis de que “difícilmente pueda lograrse un mejoramiento de la calidad de la educación que brinda este nivel de estudios si no se procede a una revisión y reforma de las bases sobre las cuales se asientan la gestión, la organización y el funcionamiento cotidiano del organismo” (Ravela y Mancebo, 1995: 5).

Los problemas detectados en este diagnóstico cubren la necesidad de formación masiva de docentes, de transformación curricular, problemas de desinversión (bajos incentivos económicos para el desarrollo profesional, problemas edilicios), falta de información y capacidades técnicas de planificación, debilidades en la evaluación y supervisión, entre otros. La propuesta de reforma organizacional que realizan agrupa las medidas en las siguientes dimensiones: “reestructura de las condiciones del ejercicio de la profesión docente”, “fortalecimiento institucional de las unidades liceales”, “reestructura de la inspección docente” y “fortalecimiento de las capacidades de planeamiento y evaluación” (Ravela y Mancebo, 1995: 29). En la perspectiva de los investigadores, mejorar la gestión y rediseñar internamente la organización eran condiciones de posibilidad para la mejora sustantiva de la calidad. La falta de iniciativa en materia de reforma organizacional daba cuenta de la incapacidad de transformar la realidad que habían tenido diversas políticas implementadas en el período inmediatamente anterior (creación de liceos y aulas, eliminación de turnos, transformaciones curriculares, procesos de consulta y participación docente, estrategias de formación docente en el interior, etc.). Este fue un discurso que no primó en la implementación de la reforma iniciada en 1995.

#### **4.2 1995-2006. Reforma y *by-pass***

No forma parte de este trabajo el análisis pormenorizado de la dinámica política de la reforma, de la construcción de las posiciones de los actores, de sus programas y de sus estrategias, sin embargo, respecto al tema objeto de este texto, deben señalarse los siguientes aspectos: el diseño institucional no fue objeto del programa de reforma; las tendencias de retiro y desarticulación del Estado a través de privatizaciones y descentralización no formaron parte del núcleo reformista; la implementación tuvo un fuerte carácter jerárquico basado en las potestades del CODICEN y en la construcción de capacidades técnicas en organismos ad hoc; la institucionalidad de la ANEP organizada en consejos desconcentrados abrió conflictos internos entre las propias

autoridades que se sumaron al conflicto con importantes sectores sindicales. Procuraremos ejemplificar algunos procesos que mostrarían que la institucionalidad condicionó la tramitación política de la reforma, sin haber sido objeto de esta.

Las vías de la reforma fueron estatistas y pretendieron introducir innovaciones, pero no afectaron el diseño institucional del sistema. Las modificaciones llevadas adelante no repercutieron en una modificación legislativa, sino que fueron llevadas a cabo como parte de la gestión al frente del CODICEN a partir del pedido presupuestal 1995-2000, con un papel central para la ejecución (no así para el diseño) de organismos internacionales (BM, BID) que financiaron sendos equipos técnicos. Se trató de un programa estatista que procuraba hacer frente a los viejos problemas de inequidades sociales, problemas de eficiencia y de calidad. La principal orientación de la reforma fue la dimensión social, en términos de combatir el círculo de la pobreza, mejorar la equidad y generar condiciones de desarrollo económico y social. La incidencia de los organismos internacionales ha sido analizada en los trabajos que reseñan el proceso de reforma (Mancebo, 2001; De Armas & Garcé, 2004; Lanzaro, 2004; en perspectiva comparada: Bentencur, 2008). En general, los autores coinciden en la baja incidencia en la definición de prioridades y políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, pero destacan el valor estratégico de su financiamiento que permitió sostener y dinamizar los programas que oficiaron de estructura institucional de la reforma.

La gestión formó parte de la agenda de este proceso y pueden identificarse algunos programas y líneas de trabajo en ese sentido. Sin embargo, las reformas emblemáticas fueron la transformación curricular del ciclo básico de enseñanza media, la creación de los centros regionales de profesores, la política de desarrollo de las escuelas de tiempo completo, la extensión de la educación inicial con oferta pública y la transformación de la enseñanza técnica. Respecto al peso de las acciones en torno a la gestión, Ester Mancebo, protagonista de la conducción del proceso, dirá: “para mí de los cuatro ejes de la reforma el más débil de todos es el de modernización de la gestión [...] quizá porque Germán era muy sociológico en su lógica no hubo un real hincarle el diente a esa problemática [...] no hubo conceptualización de la debilidad que tiene el Estado en su estructura, y por lo tanto la necesidad de fortalecimiento” (entrevista en Bentencur, 2008: 245). Quizá el diseño institucional y la gestión seguían siendo variables secundarias para el discurso sociológico imperante y no poseían carácter sustantivo. Además, representaba un área de difícil tramitación política y la reforma habría operado con los tiempos de gobierno acotados a cinco años. La convicción en el programa reafirmaba las formas de liderazgo ejercidas por el propio Rama y convirtieron a la gestión de la reforma en un programa de acción que no reparó en su construcción institucional, en su sustentabilidad institucional, ni en la consolidación de procesos democráticos.

Sin embargo, y pese a no haber existido una línea sistemática de transformación de la gestión interna ni una propuesta de reconfiguración institucional del sistema, pueden reconocerse acciones específicas en este sentido. Solamente enumeramos: creación de inspecciones regionales en secundaria, programas de fortalecimiento de proyectos a nivel de centros educativos en primaria y secundaria, incipiente programa que atendía la relación escuela-comunidad en primaria. Quizá otro peso tuvo la creación de sistemas de información y evaluación al interior de la propia administración. Esto

tuvo un carácter inédito y fue uno de los pilares técnico-políticos de la reforma. Desde el programa MECAEP (con financiamiento del Banco Mundial) se creó la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) y se implementaron diversas evaluaciones estandarizadas de aprendizajes también en enseñanza media en el marco de los programas financiados por el BID. Mancebo y Torello (2000) destacan estos avances en contraposición a la contratación de la CEPAL en el quinquenio anterior, pese a contar con escasos niveles de institucionalización. Son subrayadas tanto la formación de capacidades institucionales como las prácticas de manejo de resultados que no habrían sido utilizados para desacreditar a las instituciones públicas.<sup>20</sup>

En la comparación de los procesos de reforma del Cono Sur y de América Latina en la década del 90 (Bentencur 2008; De Armas & Garcé, 2004; Lanzaro, 2004) se puede concluir que el caso uruguayo presenta características heterodoxas, por ejemplo, en lo que respecta a privatizaciones y descentralización. Ambas características refieren a dimensiones institucionales que tuvieron importantes presencias en otras realidades nacionales de la región. Sin embargo, el programa reformista uruguayo de la segunda mitad de la década del 90 no los incluyó. Pese a la participación en el financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, promotores en la región de la agenda neoliberal de ajustes y reformas, la reforma no implementó un retiro del Estado de manera directa a través de la generación de cuasi-mercados o promoción de la actividad privada, incrementó el presupuesto educativo y el endeudamiento, al tiempo que tampoco descentralizó el sistema con mecanismos de municipalización como el caso argentino. Lo mismo sucede en la comparación con otras reformas nacionales como la salud o la seguridad social. La reforma educativa habría sido la más heterodoxa respecto al Consenso de Washington, en un contexto nacional de reformas neoliberales amortiguadas (De Armas y Garcé, 2004).

Esta peculiar combinación podría ser el resultado del propio diseño institucional autónomo, que si bien había propiciado niveles altos de endogamia, se enraizaba en una tradición estadocéntrica y de jerarquización de la educación pública. Pero también la combinación reflejó la forma de liderazgo ejercida por Rama y los límites impuestos por sectores sindicales, estudiantiles y sociales. Bentencur (2008) prioriza las primeras condicionantes junto con las preferencias del gobierno liderado por Sanguinetti, que articuló neoconservadurismo, tradición batllista, y produjo un mix peculiar de reformas y estatismo. De Armas y Garcé (2004) descartan la existencia de actores de veto que obligaran una moderación de la reforma en la medida en que las autoridades no tuvieron intención de negociar su programa, a diferencia de la reforma de la seguridad social, y no privilegiaron en absoluto la tradición institucional de la educación pública uruguaya en la medida en que la reforma no se basó en dicha institucionalidad. En cambio, destacan como factores explicativos de la heterodoxia: las instituciones financieras internacionales no tenían un programa monolítico en los 90 para el sector

---

<sup>20</sup> En torno a la evaluación de los procesos de enseñanza o evaluación de aprendizajes se han desarrollado diversas perspectivas analíticas y posicionamientos políticos. No corresponde a este estudio desarrollarlas, pero el carácter problemático de las estrategias de evaluación deben ser mencionados ya que tuvieron una dimensión política en la gestión del sistema. Solo a modo de ejemplo corresponde anotar la discusión con respecto al papel del docente en los procesos de evaluación y a la complementariedad de técnicas para capturar procesos del orden de la singularidad (ver diferentes perspectivas al respecto en Bordoli, Colombo y Mir, 2005 o Ravela, 2010).

educación; la centralidad del sistema político hacía menos permeable el saber experto de las entidades financiadoras; pero muy especialmente desarrollan la importancia de la existencia de una densa red de conocimiento experto que sustentaba diagnósticos y programas de reforma para el sistema educativo, con antecedente inmediato en el trabajo de la Oficina de CEPAL, iniciado al final del primer gobierno de Sanguinetti, pero entroncado con el trabajo de la CIDE del año 1965.

La gestión de la reforma tuvo una impronta personalista y centralizada en el CODICEN y, más específicamente, en su presidencia. Las principales reformas —plan para ciclo básico 1996, centros regionales de profesores— fueron implementadas de manera centralizada y el principal apoyo técnico recayó en los equipos contratados para los programas de mejora con financiamiento externo (MECAEP, MESyFOD, MEMFOD, UTU-BID).

El proceso reformista enfrentó conflictos a diversos niveles. Las principales expresiones fueron las de sectores sindicales y estudiantiles, particularmente en secundaria. Allí no importó el color partidario de los gobernantes, que se alinearon a favor y en contra en los distintos partidos políticos (emblemática fue la integración de Carmen Tornaría en el CODICEN con filiación frenteamplista). Los blancos de las críticas fueron, siguiendo a Bentencur: la “confrontación con determinantes más generales” de un “gobierno de derecha, distanciado ideológicamente de la perspectiva sindical y que al mismo tiempo estaba procesando otras reformas regresivas”; rechazo al “estilo centralista y vertical de la toma de decisiones (Bentencur, 2008: 242). Los promotores de la reforma vieron en las críticas sindicales resistencias al cambio y a la pérdida de poder por parte de los actores del sistema educativo.

Pedretti y Visconti (2005) en un documento elaborado por la Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la UTU (AFUTU) revisan retrospectivamente el proceso de reforma educativa implementado a partir de 1996 y buscan explicar la estrategia de confrontación liderada por los sindicatos docentes de profesores de secundaria y UTU que logró la adhesión del PIT-CNT y de amplios sectores sociales, según los autores. La confrontación se volvió inevitable tanto por las características del proyecto educativo de la reforma como por la estrategia política de su conducción. Las características con las cuales describen el proyecto reformista incluyen: a) subordinación del sistema educativo a lógicas de mercado (centralidad de la formación por competencias y de la formación básica, criterios instrumentales) y a problemas sociales (equidad, combate a la pobreza); b) introducción de lógicas de gestión empresarial (creación de estructuras gerenciales e introducción de un lenguaje basado en los conceptos de eficacia, eficiencia, competitividad, calidad, resultados); c) creación de estructuras paralelas a la organización del sistema educativo (oficinas ejecutoras de los programas financiados externamente: MECAEP, MESYFOD, UTU-BID) y contratación directa mediante contratos de obra. En todos los casos identifican la ruptura con una tradición propia del pensamiento pedagógico y del sistema educativo: a) la centralidad de la formación integral con un horizonte de formación de capacidades críticas de los sujetos a partir de contenidos culturales; b) criterios pedagógicos de organización del trabajo; c) sistema regulado legalmente, estructurado en torno a los respectivos consejos y con criterios meritocráticos de acceso a cargos. La otra línea argumental es la falta de participación de los docentes y de sus estructuras gremiales y técnicas (ATD) y la falta

de diálogo. Esta tendencia tiene continuidad, para los autores, con el proceso iniciado en 1970 con la intervención del Consejo de Secundaria que habría roto con la tradición de integración del consejo por parte de los docentes desde 1935 y radicalmente desmontada por la ley 14.101 y el proceso dictatorial.

De la reseña anterior acerca de una de las posiciones surgidas en la órbita sindical interesa destacar el papel adjudicado a la gestión, al diseño institucional y a la forma de conducción de los organismos de la educación en la estricta confrontación al proyecto educativo de reforma. Hay un relato en que la reforma, en analogía con el ascenso autoritario previo a la dictadura, es colocada en un lugar de ajenidad con las pautas históricas de organización del sistema educativo nacional. En materia de participación, expresamente se dirá que “nada perduró de aquel modelo de participación” (Pedretti & Visconti, 2005: 49) en referencia a la organización de secundaria entre 1935 y 1970. Pero en diversas dimensiones la idea de una lógica foránea a un ámbito específico es central en el análisis.

Otra dimensión de los conflictos en torno al proyecto reformista se jugó en la relación entre el CODICEN y los consejos desconcentrados, que evidencia la incidencia del diseño institucional en la dinámica política. Sin sobreestimar este condicionamiento, ni el peso de la historia autonomista de cada uno de los consejos, al modo de un *path-dependence*, el desenlace de algunos procesos vuelven necesaria su inclusión en el análisis. Pese a la existencia de un programa explícito de reforma desde el inicio de la gestión, se presentaron conflictos entre el CODICEN y algunos consejos desconcentrados designados por el propio CODICEN. Renato Opertti, figura técnica del Partido Colorado en la reforma, relataría que la designación de los consejos había sido realizada con criterios partidarios para establecer equilibrios internos en la coalición gobernantes y que “no era propiamente gente de Rama ni designada por Rama [...] Rama quiso poner gente distinta y la puso en los Programas” (entrevista en Bentencur 2008: 244). Esto último coloca en la lógica partidaria los problemas de armado de la coalición reformista, aunque la lógica institucional vuelve a cobrar fuerza en el relato de Opertti cuando describe la lógica “corporativa” que fundaba el rechazo a la reforma tanto del sindicato docente de secundaria como del propio consejo que reflejaba “sectores tradicionales de los viejos partidos tradicionales” (Bentencur, 2008: 243).

El trámite político de la reforma no habría transcurrido sin consecuencias<sup>21</sup>. El relato de los responsables del proceso, por ejemplo, identifica un eje que divide a reformistas de no reformistas determinado por la voluntad de cambio o resistencia y mantenimiento del statu quo. La resistencia al cambio se convierte en reafirmación de la necesidad de la reforma, y en la necesidad de hacerla en contra de quienes se opusieran. La fuerza del “programa”, acorde con la magnitud del problema, llevó a descuidar las formas tanto sustantiva como estratégicamente. Podría pensarse en los efectos de esta disociación entre forma y contenido: por un lado, la forma inhabilita canales de diálogo y negociación sobre los contenidos del programa de reforma, por

---

<sup>21</sup> Nos detenemos en este punto por la cercanía analítica con nuestro tema y el enfoque que procuramos darle al tratar la relación de los actores y las políticas con los diseños institucionales. Sin embargo, desde el punto de vista pedagógico se han realizado otros análisis que incorporan la pérdida de especificidad pedagógica en el discurso social de la reforma o las configuraciones discursivas acerca de los sujetos de la educación que realizan las políticas compensatorias centradas en la noción de equidad. Ver solo a modo de ejemplo Martinis 2006 y 2008.

otro lado, los contenidos se vuelven inexorables para los actores reformistas o resistidos per se para los actores en la resistencia. En cierta medida se instala una pauta de bloqueos mutuos que perdurará en posteriores procesos de negociación.

En síntesis, la reforma no tuvo un programa de rediseño institucional; dio un lugar a los problemas de gestión a nivel de centro y a nivel de capacidades técnicas para la toma de decisiones, pero se basó en estructuras paralelas a los organismos tradicionales de los consejos de enseñanza a través de una estrategia de by-pass. La explicación de sus problemas de sostenibilidad y de tramitación política deberían incluir estos factores.

### **4.3 2007-2013. El trámite político de la nueva institucionalidad**

#### **4.3.1 Nueva institucionalidad, matriz histórica**

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005 se completa la dinámica política de la transición democrática. En el gobierno de la educación la coalición de izquierda se propuso desarrollar una política de incremento presupuestal, recuperación salarial, fomento del diálogo con los sindicatos de la educación y convocatoria a un amplio Debate Educativo y Congreso Nacional de Educación de composición corporativa, institucional y ciudadana. Finalmente, en 2008, con votos de la mayoría oficialista en el Parlamento, se sanciona una Ley General de Educación (LGE) luego de un proceso de negociación largo, con un proyecto que recogió propuestas de diversa naturaleza y procedencia. La LGE no logró acuerdos ni a nivel político con los partidos de oposición, ni a nivel gremial con los sectores más movilizados de los sindicatos docentes que reclamaron la ampliación de las facultades autonómicas y la exclusiva integración de los órganos de gobierno del sistema por representantes de los cuerpos docentes. Además, implicó un intenso proceso de negociación a la interna de la coalición de sectores de izquierda integrados en el Frente Amplio. El Debate Educativo y la LGE inauguran un nuevo momento en que la posibilidad de transformación institucional se integra a una nueva dinámica de negociación más amplia y participativa, pero que en absoluto estuvo exenta de conflictos y que desemboca en un escenario con importantes incertidumbres.

El Debate Educativo, organizado por una plural Comisión Organizadora que funcionó durante más de un año, se desarrolló con una etapa de asambleas territoriales a lo largo de todo el país durante el año 2006 y un Congreso Educativo, que finalizó en diciembre de ese año, integrado por representantes de las asambleas territoriales y de organizaciones e instituciones relacionadas con el amplio mundo de la educación. Se realizaron 713 asambleas territoriales que labraron actas, se recibieron 400 documentos, funcionaron 15 comisiones temáticas en el Congreso, con la participación de 1.732 delegados.<sup>22</sup> La agenda fue sumamente diversa y los insumos para el Congreso fueron cuantiosos. La declaración final del Congreso reafirmó principios generales de la educación uruguaya y el compromiso con la educación pública y su necesidad de democratización. El papel de los sindicatos docentes fue importante en la articulación de un discurso de reivindicación de la autonomía de las instituciones

---

<sup>22</sup> Se puede acceder al documento final y a los documentos generados a lo largo del Debate en el sitio [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy).

que conforman el sistema educativo y en algunos casos se promovió el gobierno por parte de los propios actores del sistema sin injerencia del sistema político.

El segundo momento del Debate fue de carácter político-institucional liderado por el Ministerio de Educación y Cultura que formuló un proyecto de ley. El proyecto fue negociado durante varios meses al interior del Poder Ejecutivo en consulta con el partido de gobierno. Finalmente fue aprobado en febrero de 2008. Los sectores docentes que reclamaron la no injerencia del Poder Ejecutivo en la designación de autoridades y los partidos de oposición que cuestionaban la participación de docentes en los consejos de la ANEP quedaron insatisfechos. Este aspecto institucional fue quizá el más controvertido. Sin embargo, la ley tiene un fuerte carácter programático, procura ser una ley que abarca todo el prolífico universo educativo, desde la educación inicial hasta aspectos de la enseñanza terciaria, o la educación no formal, que son concebidos como un único proceso.<sup>23</sup> También establece lineamientos transversales de la política educativa (Ley 18437, capítulo VII) y crea diversos ámbitos de articulación y coordinación. Además se modifica la integración de los consejos de la ANEP y se crean diversas modalidades de participación social en espacios institucionales.

En palabras de Bentencur “la Ley General de Educación no introduce un esquema alternativo de regulación del sistema educativo, pero propicia importantes innovaciones de naturaleza institucional” (Bentencur, 2012: 70). En las estructuras de gobierno —el CODICEN y los consejos de educación— se incluyen miembros designados por los docentes además de los designados por el Poder Ejecutivo con venia parlamentaria que mantienen la mayoría (capítulos V y VI). Esto por un lado limitaría las posibilidades de coparticipación política, dado el margen mayoritario de los consejeros designados políticamente por el Ejecutivo —tres de cinco en el CODICEN y dos de tres en los consejos de educación—, sin embargo, posibilitaría la inclusión de los actores docentes con voz y voto en los máximos órganos colegiados de dirección del sistema.

La concentración estructural de la ANEP y su condición autónoma no se modifican, pero se crean un conjunto de instancias de coordinación y otras nuevas entidades que abren la posibilidad de estrechamiento en el ejercicio de la autonomía: se crea el Sistema Nacional de Educación Pública con una Comisión Coordinadora de la Educación Pública, integrada por el MEC, la ANEP y la Udelar; se crea una Comisión Nacional de la Educación con participación de actores privados del sistema y con actores sociales; se generan estructuras de participación a nivel de los centros educativos (Consejos de Participación), de los consejos de educación (Comisiones Consultivas) y a nivel departamental (Comisiones Departamentales de Educación),

---

<sup>23</sup> La LGE refiere al Sistema Nacional de Educación concebido como “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” (artículo 20). La formulación “educación a lo largo de toda la vida” se reitera en la ley (artículos 1, 12, 20) y sintetiza la aspiración abarcadora e integradora del texto legal. Por otro lado, prevé la existencia del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) integrado por el MEC y todos los entes autónomos de educación pública estatal. En el marco del SNEP (Ley 18437, título III) se regula la conformación y atribuciones de la ANEP y sus consejos, la enseñanza terciaria, la educación no formal, la educación en la primera infancia y la educación policial y militar. El SNEP tiene una Comisión Coordinadora (capítulo XIX), se prevé consejos de participación por centro educativo (capítulo X), comisiones consultivas por consejo de la ANEP (capítulo VIII) y Comisiones Departamentales (capítulo XIV). sintetizados en la fórmula. “educación a lo largo de toda la vida”

ámbitos transversales con representación ANEP-MEC-Udelar (Consejo de Educación No Formal, de Educación para la Primera Infancia<sup>24</sup>). La tradición autonómica de la ANEP, y en menor medida la de la Universidad, será reconfigurada en clave de interacción con el Poder Ejecutivo y actores sociales en una densa red de organismos de diverso tipo. Esto, además, otorga un papel específico al tradicionalmente débil Ministerio del área. Este último aspecto fue cuestionado por los actores más autonomistas durante la discusión de la Ley y posteriormente.

A esta profusa construcción institucional hay que agregarle algunas innovaciones específicas para atender algunas áreas particularmente sensibles. Incluiríamos en este conjunto de organismos que se agregan a los ya existentes: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Terciario Superior (ITS). En el primer caso se trata de un organismo que funcionaría en el derecho privado y procuraría producir información sobre el estado del sistema generando dinámicas de rendición de cuentas y revisión permanente de políticas y posibilidades de regulación a través de nuevas instancias que no fueran los propios entes ni el Poder Ejecutivo. En los otros dos casos se trata de nueva institucionalidad terciaria que por la dinámica política y la construcción intrincada de la agenda del segundo gobierno frenteamplista devinieron en dos proyectos de universidades públicas especializadas: una en la formación de docentes, Universidad de Educación (UNED), que al momento de redacción de este trabajo está en trámite parlamentario, y otra en la formación tecnológica, la Universidad Tecnológica (UTEC) creada en 2012 por la ley 19.043.

La otra gran innovación de la LGE que podría haber alterado el esquema interno de la ANEP, pero que no ha tenido avances concretos a cinco años de aprobada la norma, es la creación de un Consejo de Enseñanza Media Básica y uno de Enseñanza Media Superior que reuniría la oferta brindada paralelamente por Secundaria y por el Consejo de Educación Técnico-Profesional-UTU. El no avance en la materia parece elocuente respecto de las dificultades de transformación institucional en el corazón del sistema. Siendo este uno de los temas introducidos en la agenda por la CIDE en los 60 merecería un estudio detallado su variación en el tiempo. En lo que respecta a la enseñanza técnica se han desarrollado políticas de regionalización, flexibilización curricular con criterios de continuidad educativa, acreditación de saberes, entre otros, que dan cuenta de una transformación significativa. Sin embargo, la transformación institucional no ha encontrado vías adecuadas de tramitación.

Otro proceso novedoso del período es la capacidad de incidencia e innovación que agencias estatales no especializadas han tenido en los gobiernos frenteamplistas, particularmente en el primero. Es el caso del LATU con el Plan Ceibal y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con diversos programas interinstitucionales de inclusión y revinculación educativa, generalmente desarrollados desde el Programa Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) que con fondos del BID tuvo una fuerte capacidad técnica y política de iniciativa y articulación con los tres consejos de educación de la ANEP. Tanto la introducción de tecnología en los procesos de enseñanza, como el desarrollo de políticas de inclusión educativa asociadas a programas de protección

---

<sup>24</sup> El Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia está integrado por el MEC, el CEIP-ANEP, el INAU, el MSP, educadores de la primera infancia y centros privados (art. 99).



social, pero con especificidad en sus objetivos y dispositivos pedagógicos, evidencian dos tendencias de fuerte innovación de política educativa. Ambas tendencias responden a dinámicas de interacción de la institucionalidad educativa con otros organismos públicos. Ambas desarrollaron modalidades de diseño y gestión diferentes. En el caso del Plan Ceibal la iniciativa presidencial y el liderazgo del LATU fueron determinantes en una política sumamente ambiciosa que transformaría la accesibilidad digital de las familias uruguayas a través de las instituciones educativas públicas. En el caso del MIDES y de INFAMILIA hubo un denso proceso de generación de acuerdos y conformación de comisiones y equipos de trabajo interinstitucionales que diseñaron, implementaron y evaluaron conjuntamente un universo variado de programas que en mayor o menor medida se insertaron en las dinámicas institucionales de los centros educativos creando nuevos espacios y nuevas figuras docentes.

#### **4.3.2 Estructura institucional en cuestión**

En el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), signado por la firma de acuerdos interpartidarios, la inclusión de la oposición política en el CODICEN y la puesta en marcha de los diversos dispositivos institucionales de la LGE, se han presentado realidades contradictorias. Contrasta la alta priorización presidencial de la educación como política de Estado<sup>25</sup> con los niveles de conflictividad alcanzados en el proceso de elaboración de la última ley de rendición de cuentas del quinquenio entre el gobierno y los sindicatos de docentes públicos.

En la agenda del gobierno estuvo de diversas maneras la cuestión institucional, ya sea por la puesta en marcha de instituciones previstas en la LGE (como el INEEEd que comenzó a funcionar en 2012), por la creación de nuevas universidades no previstas como tales en la ley o por la discusión de modificar la institucionalidad de la ANEP tras la propuesta presidencial de separar del resto del ente autónomo a la UTU. Los avances en la conformación de los Consejos de Educación Media Básica y Educación Media Superior previstos en la LGE han sido sumamente escasos, al extremo que el Poder Ejecutivo elevó en setiembre de 2013 un proyecto de ley que modifica los plazos previstos para dicha instalación y expresa que se “[...] cree conveniente que sea el propio Ente el que establezca los plazos en los cuales estará en condiciones de abocarse a esta modificación institucional y que la misma se corresponda con las transformaciones necesarias para el logro de mejores resultados” (Cámara de Representantes, Repartido n° 1.243, octubre 2013). Este panorama refleja dosis variables de continuidad y de innovación respecto a la densa agenda institucional de la LGE y abre escenarios a futuro relativamente inciertos.

La estructura institucional autónoma de la ANEP<sup>26</sup> y su propia arquitectura institucional también formaron parte de la agenda política. Permaneció la pauta de relacionamiento

---

<sup>25</sup> Fue emblemática la priorización de la educación como política de Estado hecha con elocuencia por el presidente José Mujica en la ceremonia de asunción frente a la Asamblea General (Discurso en la Asamblea General, 01/03/2010 disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/presidente/video-ceremonia-asuncion/>).

<sup>26</sup> Entre actores políticos se ha retomado a nivel discursivo la preocupación por la falta de control político directo dada la estructura autónoma de la ANEP. En el Frente Amplio el vicepresidente Danilo Astori ha argumentado en el sentido del control político de la política educativa: “‘tiene que haber una conducción nacional’ de la educación y que esta debe ser desarrollada por el Ministerio de Educación y Cultura. Sostuvo que las autonomías ‘son obstáculos’ para esta reforma. ‘El sistema educativo de un país no es un

conflictiva en torno a iniciativas específicas entre el CODICEN y algunos consejos de educación,<sup>27</sup> pero además el presidente Mujica tuvo iniciativas concretas de alterar esa estructura. En abril de 2012 el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley que procuraba darle estatuto de ente autónomo a la UTU con la finalidad de darle autonomía para favorecer su desarrollo, basándose en dos líneas argumentales: la historia caracterizada por la autonomía hasta 1973 y la política llevada adelante por el organismo desde 2005 en consonancia con las necesidades del país (Exposición de motivos, proyecto de ley “Universidad del Trabajo del Uruguay. Se modifica su naturaleza jurídica”). El proyecto no prospera por desacuerdos en la bancada oficialista, sin embargo, refleja la relevancia asignada al diseño institucional y la forma de ingreso de propuestas en la agenda, en la medida de que no se trataba de una iniciativa que estuviera en la hoja de ruta de la LGE ni en las propuestas del propio partido de gobierno. El tercer episodio lo constituye el pedido de renuncia al presidente del CODICEN y a la consejera designada por el Poder Ejecutivo y su sustitución por los dos consejeros de la UTU electos por el CODICEN.

Por otro lado, el Plan Ceibal fue institucionalizado creando un organismo específico dedicado a su gestión, y los programas de inclusión educativa se han mantenido, si bien el MIDES ha desarrollado una estrategia de retirada de su gestión a partir del tercer año de gobierno. Además, se crearon nuevos programas que incluyeron nuevas articulaciones interinstitucionales al interior de la propia ANEP y que atendieron debilidades estratégicas: el Programa Tránsito entre Ciclos Educativos (cogestionado por el CODICEN, el CEIP, el CES, CETP y el MIDES), que atiende el pasaje del nivel primario al medio, y el Programa Compromiso Educativo (cogestionado por CODICEN, CES, CETP, CFE, MEC y Udelar), para atender la continuidad en las trayectorias educativas durante la enseñanza media superior.

La coordinación ha sufrido también variantes desde la institucionalización de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, que comenzó a funcionar en 2009, tiene reuniones periódicas, emite opinión sobre temas relevantes y procura avanzar en la generación de acuerdos interinstitucionales en torno a lineamientos estratégicos. Todo esto en un marco de apuesta al gradualismo y la participación como clave de la introducción de cambios en política educativa.

#### **4.3.3 Los cambios en la enseñanza terciaria**

La enseñanza terciaria fue escenario de transformaciones que resultaron de una dinámica política que no se ciñó a los derroteros previstos en el período anterior. Las propuestas de nuevas instituciones terciarias contenidas en la LGE (IUDE e ITS) no se adecuaron al trabajo de las comisiones de implantación y derivaron en proyectos de ley con diversas versiones y negociaciones aún en marcha en el caso del destino de la formación docente. El trámite político de creación del Instituto Terciario Superior

---

conjunto de autonomías’, por lo que debe existir una conducción nacional que, sin embargo, no viole ‘las autonomías de ningún tipo’” (Últimas Noticias, 23/06/2011, disponible en: <http://www.2121.org.uy/noticias/1-noticias-de-prensa/2391-astori-habla-sobre-la-educacion-en-la-prensa-del-236>). Retomaremos este punto en los desafíos presentados en 5.2.

<sup>27</sup> Esta pauta estuvo claramente presente en los posicionamientos públicos del Consejo de Secundaria en torno al Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones Educativas–Promejora, cuya comisión coordinadora era presidida por el CODICEN e integrada por los todos los consejos de educación. El desencuentro devino en el pedido de renuncia de los consejeros de Secundaria designados por el CODICEN a pedido del Poder Ejecutivo.

creado en la LGE culminó en la creación de la Universidad Tecnológica en 2012, que comenzó a funcionar en 2013 y tendrá sus primeras ofertas de enseñanza en 2014. La construcción institucional se distanció del proceso de colaboración de las instituciones preexistentes (ANEP y Udelar junto con el MEC a través de la Comisión de Implantación del ITS). Algunos actores académicos cuestionaron el alcance la nueva institucionalidad en términos de su solidez académica<sup>28</sup> y falta de continuidad con el proceso de cooperación interinstitucional iniciado en la Comisión de Implantación, cuyo informe final contiene una propuesta de transición y de diseño institucional de la nueva estructura.

A nivel de la Universidad de la República también se pueden reconocer tendencias de cambio. Además de ser el actor hegemónico de la enseñanza superior, también ocupó el rol central en el campo científico concentrando las mayores capacidades de investigación básica y aplicada en diversas áreas de conocimiento. En algunos casos esto se basó en la construcción de institucionalidad novedosa que articuló esfuerzos de la propia Udelar de otros organismos públicos, por ejemplo, a través de la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) a partir de un convenio entre el MEC y la Udelar en 1986. Pero también la Udelar creó instancias internas a nivel central (comisiones sectoriales cogobernadas presididas por un Pro Rector) responsables de desarrollar políticas institucionales en sus principales funciones: investigación, enseñanza, extensión y gestión.<sup>29</sup> Al mismo tiempo y con regulaciones a través de decretos del Poder Ejecutivo actores privados han desarrollado ofertas académicas de distinto tipo, llegando a existir cuatro universidades privadas y doce institutos universitarios reconocidos por el MEC en 2013.<sup>30</sup> A partir de 2010 la Udelar ha puesto en práctica una estrategia de descentralización y regionalización que está actualmente en curso con fuertes capacidades presupuestales, que, sin embargo, encuentra antecedentes inmediatos y de carácter histórico.<sup>31</sup> La estrategia desarrollada se basa en la creación de centros universitarios regionales, con diversas sedes, ofertas de enseñanza propia, radicación de docentes con alta dedicación, creación de polos de desarrollo universitarios que llevan adelante líneas de enseñanza de grado y posgrado articuladas con investigación y extensión, inversión en equipamiento e infraestructura entre otros aspectos. Esto implica un horizonte de cambio en materia institucional, con la proyección de la consolidación de los centros universitarios regionales que altera el mapa de actores del sistema terciario público. Sin embargo, este conjunto de transformaciones se han producido sin cambios en el texto legal que regula al ente autónomo, dadas las

---

<sup>28</sup> Véase las declaraciones de los decanos de las Facultades de Agronomía García Prechac en *La Onda Digital* ([www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/604/A1.htm](http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/604/A1.htm)) y de Humanidades y Ciencias de la Educación Álvaro Rico en *Búsqueda*, 21/02/2013.

<sup>29</sup> La ley presupuestal de 2005 creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación dependiente del Poder Ejecutivo que vino a modificar sustantivamente la institucionalidad de las políticas científicas y tecnológicas así como la inversión en el rubro. En ese marco se han articulado diversos programas de estímulo a la investigación científica, innovación en diversas áreas, políticas de becas y la creación de un Sistema Nacional de Investigadores. Corresponde señalar la estructural imbricación de políticas científicas y políticas de enseñanza superior.

<sup>30</sup> Según datos del Área de Educación Superior de la Dirección de Educación del MEC ([http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1626/5/mecweb/instituciones\\_autorizadas\\_y\\_carreras\\_reconocidas\\_2013?3colid=583&breadid=583](http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1626/5/mecweb/instituciones_autorizadas_y_carreras_reconocidas_2013?3colid=583&breadid=583) consulta: octubre de 2013).

<sup>31</sup> Para los aspectos históricos de la presencia universitaria en el interior véase Jung (2012), que estudia los antecedentes del proceso de descentralización en el período 1906-1973.

dificultades en lograr acuerdos internos para elevar una propuesta de nueva ley orgánica.

## 5. Agenda actual y desafíos

### 5.1 Síntesis del período

El esfuerzo por establecer una periodización, que corre el riesgo de ocultar matices y diferencias dentro de un mismo período, pone en evidencia el tránsito acaecido en las cinco décadas analizadas. Si bien hay características institucionales que permanecen en el tiempo son resignificadas en contextos diferentes y son comprendidas por diversas interpretaciones de la política educativa y de la realidad sobre la que deben incidir. En 50 años tanto las interpretaciones como las realidades han sufrido transformaciones, pese a la persistencia de tópicos.

El siguiente cuadro procura sintetizar algunos ejes analizados a lo largo del trabajo de manera comparativa para cada momento.

Cuadro 1. Síntesis por período

	1963-1967	1968-1984	1985	1986-1994	1995-2006	2007-2013
<b>Cambios jurídicos</b>	(1964_Ley 13318 /de ordenamiento financiero) 1967_Constitución	1971_Ley 13971 /consejos interinos 1973_Ley 14101 /de enseñanza	1985_Ley 15739 /de emergencia	1990_Ley 16115 /designación consejos	--	2008_Ley 18437 /LGE 2013_Ley 19043 /UTECH
<b>Tendencias institucionales y gestión en educación</b>	Autonomías coordinadas	Control político, intervención	Pacificación, concertación	Cambios parciales – diagnóstico - conflicto	Reforma - mejora de gestión y evaluación – concentración jerárquica	Participación – interinstitucionalidad – cambio por agregación
<b>Presencia de la cuestión institucional en la política educativa</b>	(alto) Condición de posibilidad de adecuar educación para el desarrollo	(alto) Control político vs autonomía	(bajo) Transición restauradora	(bajo) Diagnósticos de modernización de la gestión	(bajo) Modernizar gestión sin rediseño institucional	(medio) Nuevas instituciones, agenda abierta
<b>Tendencias generales en el Estado y la gestión pública</b>	Críticas y propuestas desarrollistas	“Camino democrático a la dictadura”	Transición democrática,	Experiencias parciales de reforma administrativa	Ajuste estructural moderado	Reforma del Estado incompleta, reformas sociales

Cada momento tuvo una intensidad legislativa diferente. De la comparación se desprende que hay dos períodos en que no hay una productividad específica de leyes de educación: 1963-1967 y 1995-2006. En ambos períodos se identifica, sin embargo, el peso del discurso desarrollista y del discurso reformista, respectivamente, que conformaron densos programas de acción. En el primer caso la institucionalidad ocupó un lugar importante en las propuestas de cambio (valor ‘alto’ en la presencia de la institucionalidad en la política educativa), pero el programa desarrollista en general fue escasamente implementado, mientras que en el segundo caso la institucionalidad no

estaba privilegiada en la agenda (valor 'bajo' en la presencia de la variable institucionalidad). Sin embargo, la modernización de la gestión estuvo presente en este segundo período. Ambos procesos guardan relación con tendencias más generales de reforma del estado, pero deben ser comprendidas a la luz de las especificidades del campo educativo. Asimismo, las notorias diferencias entre ambos períodos con respecto al papel que ocupó el diseño institucional en las propuestas de política educativa deben ser comprendidas en las particularidades que cada período tuvo. La continuidad de actores y de algunas propuestas concretas entre el programa de la CIDE y el de la reforma de 1995 no permite generalizar una continuidad en el tiempo que desconozca las diferencias históricas entre los tempranos 60 y la década del 90.

Los períodos de alta productividad legislativa tienen diferentes lógicas de integración de la cuestión institucional a la política educativa. En el período 1967-1984 debe considerarse el proceso de reconfiguración de los poderes estatales en el contexto de ascenso autoritario, en que el control político de la enseñanza pasa a ser la principal orientación en base a la cual se reformulan algunos preceptos desarrollistas como la coordinación. La transición restaura el esquema organizacional anterior al golpe del estado de 1973 y recién en el período 2006-2013 encontramos un nuevo impulso de reorganización institucional. La revisión de la arquitectura institucional no implica un cambio de la matriz del sistema educativo, sin embargo, se procesan innovaciones de diverso tipo: generación de nueva institucionalidad que se suma a la ya existente, creación de instancias de articulación y coordinación e introducción de mecanismos de participación de docentes y actores sociales en órganos de consulta y dirección (valor 'medio' al peso de la institucionalidad en las tendencias de la política educativa).

En suma, en el período estudiado se procesaron cambios de diferente tipo y envergadura en el diseño de la institucionalidad de la educación en Uruguay. En cada uno de los momentos identificados la cuestión institucional ocupó un lugar específico con relación a las políticas educativas y al contexto político. La persistencia de temas no permite desprender que los problemas sean los mismos o que las alternativas tengan el mismo valor en contextos históricos diferentes. El paisaje de la institucionalidad educativa sufrió transformaciones, pero los sentidos de las transformaciones implementadas o simplemente enunciadas también han cambiado. Los desafíos actuales que enunciaremos evidencian novedad tanto en los desafíos de la educación en general, en las posiciones de los actores y en los problemas específicos de la construcción y transformación de la institucionalidad.

## **5.2 Desafíos**

La agenda actual en materia de institucionalidad y gestión evidencia un importante grado de apertura e incertidumbre dadas las dificultades para tramitar políticamente los programas de cambio y las debilidades programáticas del sistema político (Bentencur, 2012). Para presentar los desafíos a futuro se identificaron los principales ejes de discusión hacia 2013 que son presentados a continuación. Para cada uno se establecen las tensiones existentes, las interrogantes y desafíos abiertos, y las tendencias que podrían configurar escenarios alternativos.

### **5.2.1 Capacidades de gestión**

Parecería necesario incorporar el fortalecimiento de las capacidades de gestión a cualquier programa de acción que busque introducir modificaciones sustantivas en el funcionamiento del sistema educativo. Esto se vuelve necesario a distintos niveles: a nivel central de cada uno de los organismos, a nivel de cada centro educativo y en otros niveles como la supervisión, o a nivel territorial, local o regional.

A nivel central es necesario desarrollar las capacidades de diseño y evaluación de políticas por parte de cada una de las ramas de la enseñanza, y por parte del sistema en su conjunto a través de las instancias de coordinación. Para esto se requiere fortalecer las unidades dedicadas a la generación y al análisis de información, sin perder de vista la necesidad de generar conocimiento sobre los diversos aspectos de los procesos educativos. Esto requiere unidades altamente calificadas, con perfiles adecuados y con capacidad de producir conocimiento pertinente. La gestión administrativa en general o en algunas áreas en particular, como en la infraestructura edilicia, presenta desafíos de adecuación de la gestión a los niveles de actividad actuales y demandas futuras. Los mecanismos de supervisión docente y las instancias intermedias entre las autoridades de cada uno de los consejos y los centros educativos deberían concebirse razonablemente en función de objetivos y necesidades para cada caso.

También corresponde mencionar la importancia que ha cobrado el grado de autonomía para la gestión a nivel de los centros educativos. Al respecto existen iniciativas más o menos sistemáticas desde hace por lo menos dos décadas. En ningún caso han configurado fuertes disposiciones de descentralización y transferencia de recursos. También incluimos en este nivel el desarrollo de nuevas funciones técnicas a nivel de centros educativos que potencien el trabajo docente en el aula y articulen actividades pedagógicas en diversos espacios y momentos. En este sentido un conjunto variado de programas han creado funciones diversas asociadas con tareas educativas fuera del aula o en espacios complementarios que interpelan la estructura del trabajo docente como tradicionalmente ha sido concebida.

Se pueden pensar escenarios de mayor o menor grado de fortalecimiento de las capacidades de gestión, con énfasis puestos en diferentes aspectos. En cualquier caso deberán inscribirse en programas de acción que delimiten el horizonte y la intencionalidad de los cambios propuestos para cada organización.

### **5.2.2 Tensión público-privado**

Bentencur (2012) identifica una creciente, aunque aún marginal, importancia de actores “liberales” que postulan la gestión privada con mecanismos de subvención pública en base a la libertad de elección de las familias y de la eficiencia de proyectos que no dependen de la estructura burocrática estatal del sistema educativo. Este discurso que Bentencur (2012: 89) considera que tiene baja incidencia en el sistema político, en el correr del año 2013 ha sido incorporado a algunas iniciativas legislativas de partidos de oposición. Un proyecto de ley (Proyecto de ley Senador Pedro Bordaberry, 27/05/2013) propone que todo “centro educativo de gestión privada [...] habilitado por la Administración Nacional de Educación Pública, que imparta educación media básica y superior de tiempo completo [...] y que brinde un servicio de

alimentación” (art. 3) en zonas que se considere “de contexto desfavorable” (art. 2), “podrán obtener financiamiento público [...] que se destinarán a los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social” (art. 4). Pese a no prosperar en tanto iniciativa concreta, la presentación del proyecto por un referente de primera línea del Partido Colorado refleja un importante nivel de avance de esta tendencia liberal que contradice la tradición pública del sistema educativo uruguayo. Esta tradición ni siquiera se había visto sustantivamente afectada durante el proceso de reforma en el período 1995-2000 en un contexto regional que sí dio cabida a tendencias privatizadoras.

Este avance, si bien no pareciera haber un escenario en que prospere definitivamente, debe ser considerado en la medida en que pone en cuestión uno de los pilares constitutivos del sistema y que, en principio, cualquier escenario de futuro mantendría: el carácter estatal de la prestación de servicios educativos financiados con fondos públicos.

### **5.2.3 Tensión entre autonomía y conducción política**

Este tópico, que probablemente haya sido el que más estructuró el debate en materia institucional en el período estudiado, persiste y cobra nuevos significados. El lugar del gobierno en la conducción del sistema educativo, la inclusión de las políticas educativas como una política pública más, las formas de ejercer la autonomía de la ANEP y el papel que corresponde al MEC son temas que provocan controversias incluso en la coalición de izquierda en el gobierno, que tradicionalmente defendió la conducción autónoma de la educación en diversos debates, algunos de los cuales reseñamos anteriormente. En un extremo hay actores del sistema político que identifican el ordenamiento legal actual con la conducción corporativa de los actores docentes. Sin embargo, otras posiciones, que representan quizá mayor novedad, han problematizado, si no la autonomía de la ANEP, la forma de ejercerla. Las intervenciones del vicepresidente (2010-2015) Danilo Astori son paradigmáticas de esta perspectiva, tal como señalamos antes.

Sin embargo, el debate público ha sido impreciso y por lo tanto las alternativas no se presentan con claridad. Se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibitorio de cambio en la política y se ha identificado al carácter autónomo con el “gobierno docente” del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa.<sup>32</sup> Pero también se ha jerarquizado la necesaria articulación de políticas educativas y políticas públicas (económicas, productivas, sociales, de ciencia y tecnología, entre otras).<sup>33</sup> Los discursos políticos mencionados presentan dificultades analíticas dado su carácter de intervenciones públicas en

---

<sup>32</sup> Un ejemplo pueden ser las declaraciones del senador Luis Alberto Lacalle: “se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta Anep está teñida de corporativismo. Si vamos a una conducción nacional de la educación, hagamos como se hacía antes. Hoy la educación parece fuera del alcance del gobierno”. En el Ciclo “Uruguay 2030 – Proyecto de Nación” de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa 01/09/2011, disponible en: [http://www.acde.org.uy/noticia.php?id\\_noticia=77](http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=77).

<sup>33</sup> Bentencur (2012) caracteriza a la posición “articulacionista” con esta preocupación. Esta posición generalmente se origina fuera del sistema educativo y centra su mirada en la incidencia social de los resultados educativos. “Autonomistas”, “incrementalistas” y “liberales” son las otras posiciones que conforman su tipología de actores en la coyuntura de los gobiernos de izquierda.

contendias políticas: ¿los problemas de conducción remiten a la naturaleza de ente autónomo de la ANEP o a la participación de consejeros electos por los docentes en los consejos aunque sea en minoría? ¿Cómo se explica la escasa diferencia en los resultados educativos de consejos integrados de diferente manera antes y después de la LGE? ¿Cómo opera y qué peso tiene el path-dependence de la autonomía incluso con consejos directivos con mayoría de miembros por designación del Poder Ejecutivo?

A esta controversia se suman un conjunto de desafíos propios de la composición del ente autónomo ANEP. La arquitectura de consejos desconcentrados por rama de enseñanza y un consejo directivo —todos ellos colegiados— implica, al menos, los siguientes puntos de tensión para la toma de decisiones y para la gestión: la composición colegiada de los consejos permite representación de intereses, perfiles y sensibilidades, sin embargo, obliga a diseñar mecanismos específicos de construcción de programas comunes y acuerdos consistentes; la tensión respecto a atribuciones y a horizontes programáticos en materia de política educativa entre el CODICEN y cada uno de los consejos constituye el otro punto que requiere formas de resolución que la estructura per se no proporciona; como tampoco la coordinación entre las ramas de la enseñanza queda garantizada en el actual diseño institucional. En este punto corresponde también señalar la importancia de considerar los límites de la incidencia del diseño en la dinámica institucional, y la importancia de la existencia de programas comunes, así como incentivos y vocación para la cooperación.

Existe un escenario poco probable de modificación de la conducción de la política educativa a través de la modificación completa del diseño autonómico. Existe un escenario con mayor probabilidad en que el Poder Ejecutivo a través del MEC desarrolle mayores capacidades de liderazgo, al menos en algunas áreas. También existen probabilidades de que se fortalezcan las capacidades por fuera de los organismos tradicionales, como sucedió con el MIDES, el LATU o la ANII. Por último, existe también un probable escenario de escasa transformación en la materia, que podrá o no combinarse con tendencias de liberalización.

#### **5.2.4 Participación y centralización**

Las estructuras de participación creadas en la LGE a distintos niveles presentan desafíos de diversa índole. La modalidad de participación con mayor precisión en su configuración se da en la integración de docentes en los consejos desconcentrados de la ANEP y en su Consejo Directivo Central. En los restantes niveles los procesos presentan velocidades diversas y niveles de enraizamiento, apropiación e incidencia variados. Desde la propia ANEP y desde el MEC se han desarrollado algunas líneas de política para fortalecer algunos de estos ámbitos, en particular a nivel de los centros educativos (Programa Convivencia de la ANEP, por ejemplo) y a nivel de las Comisiones Departamentales de Educación (desde el MEC transfiriendo funciones, en materia de becas de enseñanza media y desde la Comisión Coordinadora del SNEP con instancias de intercambio entre autoridades y representantes departamentales por regiones).

La alta concentración de la gestión forma parte de la agenda. Los consejos de la ANEP tienen diversas modalidades de anclaje territorial: en el CEIP está consolidada



una estructura tradicional de supervisión a nivel nacional con niveles jerárquicos a nivel territorial (inspecciones de zona, departamentales y nacionales); el CETP ha desarrollado en los últimos años una estrategia de regionalización a través de campus regionales con vinculación en muchos casos con actores sociales, productivos y locales; la territorialización del CES está fuertemente basada en los propios centros educativos.

La baja transferencia de funciones, escasa capacidad de decisión sobre recursos y la debilidad de estructuras intermedias entre las estructuras centrales de los consejos de educación y los centros educativos son desafíos importantes para desarrollar un modelo participativo. Del mismo modo, la integración de estudiantes y de actores sociales en instancias deliberativas y consultivas representa también un desafío a una estructura fuertemente jerárquica en sus instancias burocráticas. Pero al mismo tiempo constituyen una posibilidad de enraizamiento social en las realidades locales y regionales, mejorando la capacidad de resolver problemas al incorporar las voces de los actores a instancias institucionales, fortalecer las dimensiones formativas vinculadas con el ejercicio de derechos y participación política de niños y jóvenes.

Por el grado de insistencia con que se ha instalado en la agenda el problema de la gestión altamente centralizada, es probable un escenario de acciones destinadas a modificar esa realidad. Esto podrá hacerse con diversas herramientas. Más allá de las variantes, una tensión central está en la variable utilización de criterios de competencia o de cooperación. Por su parte, las diversas modalidades de participación podrán desarrollarse en un escenario que las profundice y procure herramientas para su desarrollo —que van desde la formación para la participación hasta la transferencia de responsabilidades de decisión a ámbitos de participación—, un escenario que mantenga las líneas actuales u otro que las inhiba.

La consagración legal del Congreso Nacional de Educación y las dificultades para ser convocado en el primer año del período de gobierno, como establece la norma, refleja dificultades respecto a la estructuración de espacios de participación, ya sea en materia de estructura y representación de actores e intereses, como en los aspectos sustantivos respecto a su agenda y al alcance de sus resoluciones. En el cuarto año de gobierno (2013) el Segundo Congreso Nacional de Educación se ha estructurado en una agenda más acotada respecto del primero y ha tenido anclajes territoriales a partir de las comisiones departamentales.

### **5.2.5 Institucionalidad de la enseñanza media**

Los desafíos en materia de resultados a nivel de la enseñanza media, planteados como prioridad por parte de diversos actores políticos, no siempre han estado acompañados por propuestas de rediseño institucional en el tramo correspondiente del sistema. Los dos momentos de propuestas específicas de modificaciones institucionales relevantes son el Plan de la CIDE y la LGE. La LGE establece la creación de dos nuevos consejos que se ocupen del nivel medio básico y medio superior en base a los actuales consejos de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional, conjugando sus tradiciones. Otras alternativas centralizaron sus esfuerzos en la transformación curricular —por ejemplo en 1986 y 1996— y otras, incipientemente, procuraron desarrollar estrategias conjuntas entre varios consejos

(como el Programa Tránsito entre Ciclos Educativos). Más recientemente se han presentado propuestas de fusionar el nivel medio básico con el ciclo primario.<sup>34</sup>

Los escasos avances en el sentido de lo dispuesto por la LGE evidencian las dificultades que suponen las innovaciones en materia institucional. ¿Es necesaria una reconfiguración institucional de la oferta educativa de enseñanza media para lograr definir nuevas propuestas educativas y mejorar los resultados? ¿Son viables las alternativas de cooperación entre instituciones y tradiciones diferentes?

Existe un escenario probable de continuidad en materia institucional que encuentra asidero en los escasos avances de cumplimiento de lo establecido en la LGE. Este escenario responde a la solidez de la consolidación de dos culturas institucionales en la enseñanza media,<sup>35</sup> una asociada a la formación para el trabajo y otra a la formación académica propedéutica para estudios superiores. Los escenarios de modificación no se avizoran con claridad.

### **5.2.6 Nueva institucionalidad de nivel terciario y universitario**

Quizá una de las transformaciones a nivel institucional más relevantes en curso son los cambios en el mapa institucional universitario y terciario del país. La creación de una segunda universidad pública destinada a la formación técnica y tecnológica, la regionalización y descentralización de la Udelar a nivel nacional, la discusión de una tercera universidad pública destinada a la formación de docentes y la consolidación de un sistema con actores privados son algunas de las tendencias en curso. A esto se agrega la discusión sobre acreditación de carreras e instituciones terciarias a través de organismos especializados, para lo que han existido proyectos de creación de una agencia que no ha sido creada. Este escenario presenta amplias potencialidades, un conjunto de desafíos y no pocas interrogantes, en un contexto creciente de demandas de formación profesional y desarrollo de capacidades nacionales de producción científica y tecnológica.

Las transformaciones en las instituciones existentes de nivel terciario, el proceso de creación de la UTEC y el proceso de discusión que desembocó en un proyecto de ley de creación de la UNED cuya negociación se encuentra en curso, abren un abanico de interrogantes al escenario a corto y mediano plazo en materia de gestión y diseño institucional. ¿Cuáles son los diseños institucionales que facilitan el desarrollo de capacidades académicas necesarias en instituciones universitarias? ¿Cómo se regulará un sistema público con múltiples instituciones? ¿Qué mecanismos facilitarán la cooperación entre instituciones para instalar capacidades y compartir recursos? ¿Qué espacios de competencia quedarán abiertos y bajo qué regulaciones? ¿Qué sistemas de incentivos serán comunes? ¿Cómo se articularán políticas de enseñanza y políticas de investigación entre universidades autónomas con las demás instancias del sistema educativo y del Estado?

---

<sup>34</sup> Véase por ejemplo las intervenciones de Fernando Filgueira en el marco del think tank Nueva Agenda Progresista afín al Frente Amplio, que procura desarrollar líneas programáticas hacia el gobierno 2015-2020 ([www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira](http://www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira))

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, Filardo & Mancebo (2012), que recogen la importancia de estas dos tradiciones en el discurso de actores del sistema.

El escenario instalado es el de pluralidad de actores heterogéneos. Las variantes dependerán del tipo de relacionamiento que se producirá entre ellos y de los marcos regulatorios comunes. Pero también hay escenarios divergentes respecto al logro de consolidar capacidades académicas de alta calidad que articulen la formación universitaria de grado y posgrado con actividades de investigación.

## **Bibliografía**

ALONSO, Rosa; DEMASI, Carlos (1986), *Uruguay 1958–1968. Crisis y estancamiento*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

ASTORI, Danilo; COURIEL, Alberto; ZERBINO, Ricardo; SANTÍAS, José (1964), *Vinculación entre educación y desarrollo económico y social*. Tesis de grado, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.

BENTENCUR, Nicolás (2008), *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*, Ediciones de la Banda Oriental – Universidad de la República, Montevideo.

BENTENCUR, Nicolás (2012), “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 21, número 1, Montevideo.

BORDOLI Eloisa; COLOMBO, Susana; MIR, Juan Pedro (2005), “Política educativa y evaluación. Sus efectos en el acontecimiento didáctico” en Alonso, Cleuza (org) *Reflexões sobre Políticas Educativas. I Encontro Internacional de Pesquisadores de Políticas Educativas*, Núcleo Educação para a Integração AUGM, Universidade Federal de Santa María-Brasil, Universidad de la República-Uruguay, Santa María.

CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (2008), *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*, Consejo de Educación Secundaria, Montevideo.

CASTRO, Julio (1964), “La Educación (Aspectos Cualitativos)”, en *Uruguay: Balance y Perspectivas, VII Cursos Internacionales de Verano de la Universidad de la República*, Cuaderno n° 14, Tomo I: Montevideo.

D’AVENIA, Lucas; BATISTA, Pía (2013) *La incorporación del discurso desarrollista a la educación a través del estudio de las trayectorias de Pivel Devoto y Sánchez Araya*. Ponencia presentada en las III Jornadas de Investigación Nuevas Aproximaciones a la Historia Intelectual, Archivo General de la Universidad, Universidad de la República, Montevideo.

DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo (2004), “Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 14, Montevideo.

CEPAL (1990), *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay*, CEPAL, Montevideo.

CEPAL (1992), *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?*, CEPAL, Montevideo.

CEPAL (1994), *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan*, CEPAL, Montevideo.

DOMÍNGUEZ, Pablo (2011), "Trayectoria de Germán W. Rama. Rama: segundo reformador de la enseñanza uruguaya", en *Revista Colombiana de Educación*, número 61, Bogotá.

FILARDO, Verónica; MANCEBO, María Ester (2012), *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, Colección Artículo 2, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, Montevideo.

FILGUEIRA, Fernando; GARCÉ, Adolfo; RAMOS, Conrado; YAFFÉ, Jaime (2003), "Los dos ciclos del estado uruguayo en el siglo XX", en Nahum, Benjamin, *El Uruguay del siglo XX. La política*, Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

GARCÉ, Adolfo (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1963): revisando el "fracaso" de la CIDE*, Trilce, Montevideo.

JUNG, María Eugenia (2012), *Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país. 1906-1973. Cronología y selección documental*, Archivo General de la Universidad, Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República, Montevideo.

LANZARO, Jorge (2004), *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, CEPAL, Santiago de Chile.

MANCEBO, María Ester (1998), "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano 1985-1994", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 10, Montevideo.

MANCEBO, María Ester; TORELLO, Mariella (2000), *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, BID, Montevideo.

MANCEBO, María Ester; (2002), "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'. De la formulación a la implementación de políticas educativas", en Mancebo, María Ester; Narbono, Pedro; Ramos, Conrado (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Banda Oriental-ICP, Montevideo

MARCHESI, Aldo (2009), "Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre. Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura", en Demasi, Carlos; Marchesi, Aldo; Markarian, Vania; Rico, Álvaro; Yaffé, Jaime, *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

MARKARIAN, Vania (2012), *El 68 uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

MARTINIS, Pablo (2006), "Educación, pobreza e igualdad: del 'niño carente' al sujeto de la educación", en Martinis, Pablo; Redondo, Patricia (comp.), *Igualdad y educación escrituras (entre) dos orillas*, Del Estante Editorial, Buenos Aires.

MARTINIS, Pablo (2008), "Educación, seguridad y exclusión en el Uruguay de la 'reforma educativa'", en *Revista Políticas Educativas*, vol. 2, n° 1, Campinas.

PEDRETTI, Seni; VISCONTI, Silvia (2005) "Educación, sociedad y cambio", en *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Informe Nacional Uruguay*, Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Asociación de Funcionarios de la UTU, Observatorio Latinoamericano de Políticas Públicas, Buenos Aires.

RAMA, Germán (1963), *Grupos sociales y enseñanza secundaria*, Apartado del número 7 de Anales del Instituto de Profesores "Artigas", Arca, Montevideo

RAVELA, Pedro; MANCEBO, María Ester (1995), *Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay*, CEPAL, Montevideo.

RICO, Álvaro (2005), "El 'camino democrático' a la dictadura en el Uruguay (1968-1973)", en Rico, Álvaro, *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay (1985-2005)*, Trilce, Montevideo.

ROMANO, Antonio (2010), *De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977)*, Trilce, Montevideo.

SOLARI, Aldo (1961) *Aproximaciones al problema de la Educación y el Desarrollo Económico en el Uruguay*, Apartado del número 6 de Anales del Instituto de Profesores "Artigas", Montevideo.

## Fuentes y documentos

Archivo General de la Nación, Colección Pivel Devoto. "Organización, programa de trabajo para 1966 y presupuesto de la Oficina Técnica de la Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza".

Archivo General de la Nación, Colección Pivel Devoto. "Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza – Estado de cuenta", en Archivo General de la Nación, colección Pivel Devoto.

Cámara de Representantes, Repartido nº 1243, octubre 2013. "Integración del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública y de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica, de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional. Modificación de los artículos 58 y 65 de la Ley 18437.

Castro, Julio (1972) "La caza de brujas" en Cuadernos de Marcha "Ley de Enseñanza", número 67, noviembre de 1972.

Constitución de la República, 1967.

Astori, Danilo, "Astori ve "obstáculo" en la autonomía educativa." Diario Últimas Noticias, 23 de junio de 2011, disponible en: <http://www.2121.org.uy/noticias/1-noticias-de-prensa/2391-astori-habla-sobre-la-educacion-en-la-prensa-del-236>

Área de Educación Superior de la Dirección de Educación del MEC, "Instituciones autorizadas y carreras reconocidas" Disponible en: [http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1626/5/mecweb/instituciones\\_autorizadas\\_y\\_carreras\\_reconocidas\\_2013?3colid=583&breadid=583](http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1626/5/mecweb/instituciones_autorizadas_y_carreras_reconocidas_2013?3colid=583&breadid=583) consulta: octubre de 2013

Bordaberry, Pedro. "Proyecto de ley", 27 de mayo de 2013.

Decreto-ley 10225.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 18 de marzo de 1985, número 12, tomo 288.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 27 de junio de 1990, número 30, tomo 330.

Documento final del Debate Educativo, disponible en: [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy).

Exposición de motivos, proyecto de ley "Universidad del Trabajo del Uruguay. Se modifica su naturaleza jurídica"

Filgueira, Fernando "Hacia un nuevo modelo educativo. Claves, herramientas y ruta crítica". Presentación, octubre de 2013. Disponible en: <http://www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira>

García Prechac, Fernando. Entrevista en La Onda Digital, noviembre de 2012 disponible en: [www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/604/A1.htm](http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/604/A1.htm)

"Informe de la Comisión de la Cámara de Diputados" en Cuadernos de Marcha "Ley de Enseñanza", número 67, noviembre de 1972.

Lacalle, Luis Alberto. Declaraciones en el Ciclo "Uruguay 2030 – Proyecto de Nación" de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa 1º de setiembre de 2011, disponible en: [http://www.acde.org.uy/noticia.php?id\\_noticia=77](http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=77)

Ley 9523.

Ley 13318.

Ley 13971.

Ley 14101.

Ley 15739.

Ley 16115.

Ley 18437.

Ley 19043.

Maggiolo, Óscar "Universidad y CIDE: una tesis colonialista del desarrollo" en Semanario Marcha, 28 de enero de 1966.

Maggiolo, Óscar "Grandes virtudes y grandes defectos" en Gaceta de la Universidad número 38, abril de 1966.

Maggiolo, Óscar, "Plan de Reestructuración de la Universidad de la República", 1968.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza (1966a),

*Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de desarrollo educativo. Tomo Primero.*

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza (1966b), *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de desarrollo educativo. Tomo Segundo.*

Mujica, José. Discurso en la Asamblea General, 1º de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/presidente/video-ceremonia-asuncion/>.

Presidencia de la República, Proyecto de ley “Universidad del Trabajo del Uruguay. Se modifica su naturaleza jurídica”, 12 de abril de 2012.

Rico, Álvaro, declaraciones en Revista Búsqueda, 21 de febrero de 2013.

Sánchez Araya, Rolando. Entrevista realizada por Lucas D’Avenia, marzo de 2013.

Sánchez Araya, Rolando (1964a) Informe correspondiente a los primeros seis meses de misión. Naciones Unidas, Programas de Cooperación Técnica, 6 de julio de 1964.

Sánchez Araya, Rolando (1964b) Complemento de Informe semestral a solicitud de la División América Latina del Departamento de Educación. Naciones Unidas, Programas de Cooperación Técnica, 17 de julio de 1964.

Sánchez Araya, Rolando (1964c) Informe anual del experto en planeamiento educativo Período 9/VI/64 al 17/XII/64, 18 de diciembre de 1964

Sánchez Araya, Rolando (1965) Informe semestral del experto en planeamiento educativo, 18 de diciembre de 1965.

Sánchez Araya, Rolando (1966) Informe semestral del experto en planeamiento educativo, 18 de junio de 1966.